



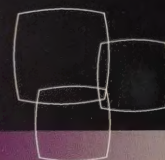
Industry
Canada

Industrie
Canada

Government
Publications

CA1
IST
- 2009
C17

Canada Small Business Financing Act



Comprehensive Review Report 2004-2009

3 1761 11764764 4

Canada

This publication provides a review of the operations of the Canada Small Business Financing Program from April 1, 2004, to March 31, 2009.

For additional copies of this publication, please contact:

Multimedia Services Section
Communications and Marketing Branch
Industry Canada
Room 264D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Telephone: 613-995-8552

Fax: 613-947-7155

Email: production.multimedia@ic.gc.ca

This publication is also available online at www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/eng/h_04341.html.

Permission to Reproduce

Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Industry Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Industry Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Industry Canada.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please email droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

Cat. No. Iu188-1/2009

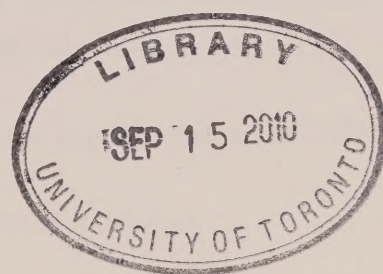
ISBN 978-1-100-51236-5

60720



Contents

1. Preface.....	2
2. Executive Summary	3
3. Small Business Financing Challenges	6
3.1 Small Business and the Financial Marketplace	6
3.2 Current Environment and Financing Challenges	7
3.3 Role of Government	7
4. Overview of the <i>Canada Small Business Financing Act</i>	9
4.1 Program Objectives	9
4.2 Program Parameters	9
4.3 Program History	9
4.4 Changes to the CSBF Program Announced in Budget 2009	11
5. Performance Review.....	12
5.1 Approach	12
5.2 Program Activity	12
5.3 Incrementality vs. Cost Recovery	14
5.4 Program Administration.....	16
Conclusions and Future Directions	17
Future Directions.....	17
Appendix A:	
<i>Canada Small Business Financing Act</i> Research for the Comprehensive Review.....	19
Appendix B:	
Key Canada Small Business Financing Program Parameters.....	20
Appendix C:	
Canada Small Business Financing Program Activity Review.....	21
Appendix D:	
<i>Canada Small Business Financing Act</i> Background on Cost Recovery	23





1. Preface

As legislated by the *Canada Small Business Financing Act* (CSBFA) of 1999, the Canada Small Business Financing (CSBF) Program operates on a statutory five-year review cycle. This report covers the second such review period, from April 1, 2004 to March 31, 2009.

This review draws largely from an in-depth third party evaluation of the program, which is governed by a results-based management and accountability framework (RMAF). The review examines:

- the extent to which the program is meeting its objectives;
- the rationale and relevance of the program in meeting small and medium-sized enterprise financing needs; and
- possible program improvements.

2. Executive Summary

Small and medium-sized enterprises (SMEs), which account for nearly 98 percent of all businesses in Canada,¹ are significant drivers of economic growth and productivity. To realize their full potential, SMEs require a favourable environment in which to grow and prosper. Access to sufficient and appropriate financing is a critical element for SMEs to succeed in the marketplace.

The *Canada Small Business Financing Act* (CSBFA) was created in 1999 as the successor to the *Small Business Loans Act* (SBLA), which had helped small businesses obtain debt financing since 1961. The CSBF Program aims to increase the availability of financing for the establishment, expansion, modernization and improvement of small businesses. Under the CSBF Program, Industry Canada and commercial lenders share the risk of providing small businesses with term loans for acquiring real property and equipment and making leasehold improvements. The Minister is liable to pay 85 percent of eligible losses on defaulted loans registered under the program. By sharing the burden of risk on loans, the Government of Canada and private sector lenders are able to increase the amount of financing extended to small businesses.

The overall purpose of the current review is to examine how successful the CSBF Program has been during the past five years of operation in facilitating small business' access to financing. Specifically, the review considers the degree to which the program has achieved its two objectives:

- (1) Incrementality — the extension of financing that would otherwise have been unavailable to small businesses, or available only under less favourable terms; and
- (2) Cost recovery — the ability of program revenues (in the form of fees paid on loans over the life of the loans) to offset its associated cost of claims.

A significant number of background studies were prepared in support of the review, including an independent program evaluation conducted under the direction of a public-private sector committee in accordance with the program's results-based management and accountability framework.² Research conducted in preparation for the Comprehensive Review is listed in Appendix A. Reports are also available at the **CSBF Program Research and Studies** web page (www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-pfpec.nsf/eng/h_la00041.html).

Key findings from the research are as follows.

Program Rationale

- There is an ongoing need for facilitated access to asset-based debt financing for small businesses, particularly for start-ups and businesses operating in higher risk sectors.
- There are no attractive alternatives to a federally managed program along the lines of the CSBF Program.
- Lenders believe that the CSBF Program has a role to play and does indeed make financing available to firms that would otherwise be denied.
- The recent downturn in the global economy has increased the importance of programs such as the CSBF Program, which provide affordable sources of financing to SMEs.
- The CSBF Program is consistent with both Departmental and government-wide priorities.

¹ Industry Canada. *Key Small Business Statistics*, July 2009.

² KPMG. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

Program Activity and Benefits

- During the review period, the CSBF Program registered approximately 48 000 loans with a value of nearly \$5.1 billion.
- Program usage declined from 11 143 loans, worth \$1.04 billion, in 2004–05 to approximately 7850 loans worth \$900 million in 2008–09.
- Loans made under the CSBF Program were highly incremental:
 - Approximately 54 percent of CSBF loans went to new or start-up firms; and
 - 80 to 85 percent of the loans were financially incremental³ (i.e., they would not have been made, would have been made for a lesser amount than sought by the borrower or would have been made under less favourable conditions).
- An analysis of changes in employment growth between CSBF firms and comparable SMEs found that in the five subsequent years after receiving a CSBF loan, firms using the program were able to retain an average of 18 600 more employees than comparable SMEs.
- The 2008 Longitudinal Economic Impact Study of the CSBF Program found that CSBF Program loans delivered major economic benefits, including:
 - Higher levels of sales growth for CSBF Program borrowers than for non-CSBF Program borrowers (11–24 percent higher for each year during the four-year study period);
 - Higher employment growth than other firms (5–9 percent higher);
 - Higher investment growth than the comparison group (ranging from 14.5 percent to 68.0 percent vs. 15.0 percent to 59.1 percent annually);
 - Higher average and total sales growth than their peers (35.8 percent vs. 33.0 percent, and 28.5 percent vs. 15.9 percent respectively); and
 - Slightly higher business survival rates than for non-borrowers (ranging from 70.9 to 93.5 percent compared to 69.7 and 91.7 percent annually).
- Analysis of the costs and benefits of the CSBF Program indicate the presence of significant benefits to Canadian society. Based on a nine-year time frame analyzed, from 1999–2000 to 2007–08, total costs of the program were estimated to be \$728.5 million whereas total benefits were \$5598.2 million, resulting in total net benefits of \$4869.7 million.⁴
- Benefits have been realized throughout Canada. During the period under review, borrowers residing in rural areas accounted for 17.2 percent of total CSBF Program lending by value.

³ Canada Works Limited. *Canada Small Business Financing Program: Updated Analysis of Incrementality*, 2009.

⁴ KPMG. *Study of the Economic Costs and Benefits of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

Cost Recovery

- As at March 31, 2009, the net cost to government of CSBF Program loans made during the reporting period is estimated to be \$150.4 million on a net present value basis over the maximum ten-year life of the loans. This estimate is derived by forecasting net revenues, from fees paid by lenders and borrowers to the Crown, and deducting forecasted claims from loan losses for which the government must pay.
- Compared to the first five-year lending period of the CSBF Program, the overall net cost to government (as a percentage of total lending) has increased from 2.6 percent to 3.9 percent.
- While the program is not fully cost-recoverable when strictly using revenues from the administration and registration fees it charges, it is cost-recoverable when additional federal income taxes and GST remittances from CSBF borrowers are considered. Since 1999–2000, additional federal income tax remittances resulting from incremental salaries and wages being paid by CSBF Program firms averaged \$39 million each fiscal year while GST remittances averaged \$24 million annually.⁵
- A 2002 report by the Auditor General, as well as the third-party evaluations carried out in 2004 and 2009, have concluded that full cost recovery could not be achieved without unduly compromising the program objective of facilitating financing to small businesses that would not likely obtain it otherwise.

Program Administration

- While financial institutions recognize the value of the CSBF Program, they have consistently expressed dissatisfaction with the administration practices associated with CSBF Program loans. As lenders continue to implement measures to streamline (through the increased use of credit scoring) and automate lending practices, government-established practices for administering CSBF Program loans are becoming increasingly obsolete.
- A number of regulatory and non-regulatory measures have been implemented since the 2004 CSBF Program Comprehensive Review Report, in an effort to simplify delivery functions, improve communications with lenders and decrease administrative burden. These improvements were made without altering the program's key parameters. While these measures have improved some areas of program administration, lenders continue to cite a lack of profitability and continued administrative burden as the key barriers to program usage.
- Administrative burden must be addressed by modernizing the design of the CSBF Program (with due consideration given to accountability to Parliament and the needs of lenders and borrowers) in order to ensure the long-term viability of the CSBF Program as an affordable source of financing for SMEs.

Undoubtedly, SMEs will continue to play a key role in Canada's economic growth while continuing to face challenges in accessing the financing they need to do so. This review confirms the importance, efficiency and effectiveness of the CSBF Program in helping address these challenges. It concludes with a commitment to strengthen stakeholder relations and develop a package of changes aimed at addressing stakeholder concerns and modernizing the CSBF Program, thereby securing its continued success.

⁵ KPMG. *Study of the Economic Costs and Benefits of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

3. Small Business Financing Challenges

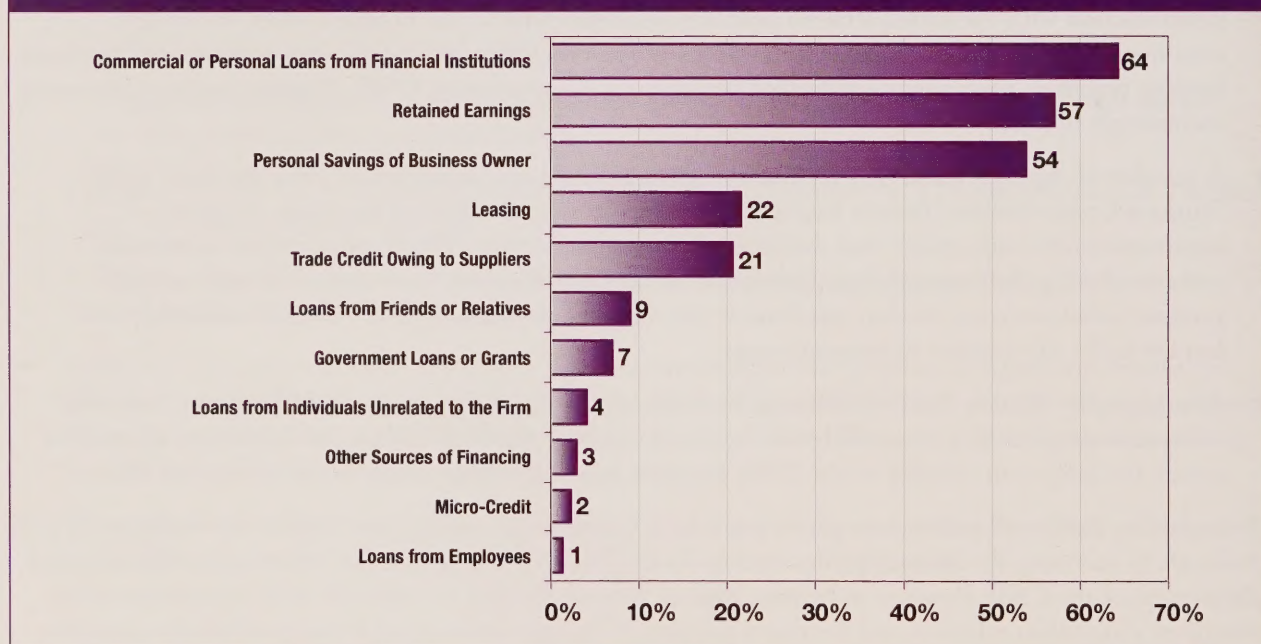
3.1 Small Business and the Financial Marketplace

SMEs account for the majority of businesses in Canada and drive job creation, productivity and growth in the economy. In 2008, there were nearly 1.1 million employer establishments⁶ in Canada, 98 percent of which have fewer than 100 employees, 75 percent have fewer than 10, and 55 percent have only one to four employees.

In 2008, small businesses had more than 5.2 million paid employees, or roughly 48 percent of the private sector labour force. These enterprises accounted for the creation of over 100 000 jobs, or 40 percent of all jobs created in Canada. In addition, in the previous decade small businesses accounted for 37 percent of all jobs created in the private sector.

On average, between 2002 and 2007, more than 130 000 businesses entered the Canadian marketplace each year. These businesses must have access to capital to become established and grow. Their capital starts with personal savings and investment by family and friends and can come to include loans, lines of credit, retained earnings and other sources of financing. Figure 1 reveals the types of financial instruments used by SMEs in 2007 on total borrowings of \$50 billion.⁷

Figure 1: Types of Financial Instruments in Use by SMEs in 2007

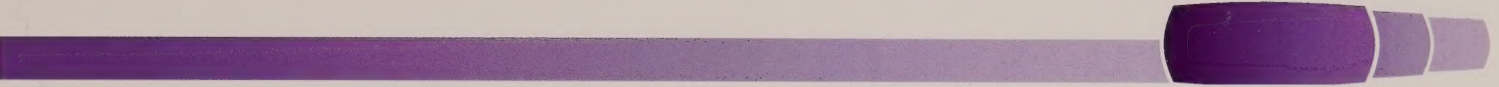


The vast majority of small businesses meet their financing needs through market transactions without any government involvement. Most turn to debt financing at an early stage of development. Banks are approached the most often, with 68 percent of small businesses approaching banks for their latest financing request in 2007. Trust companies, credit unions, Caisses populaires and other institutions play a smaller but important role.⁸

⁶ Employer establishments are those businesses that maintain a payroll of at least one person.

⁷ Statistics Canada. *Survey on Financing of Small and Medium Enterprises, 2007*.

⁸ Statistics Canada. *Survey of Suppliers of Business Financing, 2007*.



Financial institutions have strived to improve their service to small businesses. Many have developed product offerings specifically tailored to meet small business financing needs (e.g., commercial credit cards). They have also taken action to speed up credit decisions through the application of information technology. So-called credit scoring permits institutional lenders to reduce the transaction costs of high-volume, low-value loans, expanding the number of small business clients that can be profitably extended credit.

3.2 Current Environment and Financing Challenges

A global economic slowdown began in the third quarter of 2007, and the Canadian economy entered a recession in the fourth quarter of 2008. As economic conditions deteriorated, financial institutions became increasingly reluctant to lend to those businesses that were deemed to be higher risk. Certain types of businesses, including most CSBF Program borrowers, represent greater risk to lenders and investors than others. They include start-ups with little or no credit history and firms with few tangible assets to secure a loan. Moreover, enterprises engaged in developing new products and services can encounter lenders or investors with comparatively little knowledge of the business and corresponding perceptions of high risk. These factors and others help to explain why 51 percent of small businesses use commercial or personal loans to start up, compared to 64 percent of businesses that used this type of financing once they are established.⁹

Size of firm is also a major determinant of a business' financing profile — both start-ups and established smaller firms make more use of “informal” financing, including loans from friends and family, than do other businesses. Larger, more established firms are more likely to successfully obtain commercial loans, mortgages, lines of credit and other “formal” types of financing.

Obtaining relatively small sums of money for small business financing can be difficult. Notwithstanding credit scoring, some small loans often still do not justify overhead costs. Moreover, a report from a 2007 survey by the Canadian Federation of Independent Business emphasized that relationships between loan managers and their clients had a strong influence on loan application success rates — the higher the turnover rate of account managers at a financial institution, the higher the loan rejection rate.¹⁰

3.3 Role of Government


Like governments in many other countries, including all of Canada's major trading partners, the government has long recognized the importance of small businesses to economic growth and well-being and that access to financing can be a critical issue for small businesses, particularly during their early years. Therefore, the government has sought to help small businesses and entrepreneurs through a variety of financing programs.

This effort includes loan programs offered by some of the regional development agencies, federally supported community futures and other local economic development organizations, and the Business Development Bank of Canada (BDC). The *Business Development Bank of Canada Act* states that as a complementary lender, BDC's “loans, investments and guarantees are to fill out or complete services available from commercial financial institutions.” The BDC works in partnership with other financial institutions to create borrowing diversification: its flexible, longer-term financing supplements short-term financing available from other sources. BDC's financing is provided directly to Canadian SMEs on a commercial basis, at rates commensurate with the higher degree of risk assumed by the BDC.

The CSBFA was developed on the premise that there are many small businesses in Canada whose financing needs are not being met by traditional private sector lending and that there remains a public policy rationale

⁹ Statistics Canada. *Survey on Financing of Small and Medium Enterprises*, 2007.

¹⁰ Canadian Federation of Independent Business. *Banking Matters*, 2007.



for government to help fill marketplace gaps. The CSBF Program is unique in that it is available to small businesses throughout the country through more than 14 000 points of service operated by private sector financial institutions. At the time of enactment, the CSBFA was considered to be highly relevant to the needs of small businesses and, overall, an efficient, effective and simple mechanism to facilitate debt financing for emerging and established small businesses.¹¹ It has been subsequently confirmed that there are no attractive alternatives to a federally managed program along the lines of the CSBF Program and that there is minimal overlap between it and other federal initiatives to support access to financing by small businesses.¹²

¹¹ Industry Canada publication prepared in conjunction with the 1998 Parliamentary Review of the *Small Business Loans Act*, *Access to Financing for Small Business: Meeting the Changing Needs*, 1998.

¹² KPMG. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

4. Overview of the *Canada Small Business Financing Act*

The CSBFA aims “to increase the availability of financing for the establishment, expansion, modernization and improvement of small businesses.” It replaces the former *Small Business Loans Act* (1961), received Royal Assent on December 10, 1998, and came into effect for loans made after March 31, 1999.

Under the CSBF Program, Industry Canada and commercial lenders share the risk of providing small businesses with term loans for acquiring real property and equipment and making leasehold improvements. The Minister is liable to pay 85 percent of eligible losses on defaulted loans registered under the program. By sharing the burden of risk on loans, the Government of Canada and private sector lenders are able to increase the amount of financing extended to small businesses.

4.1 Program Objectives

One of the key objectives of the CSBFA is to increase the availability of financing for small businesses. This objective of extending financing that would have otherwise been unavailable, or would have only been available under less favourable terms (higher interest rates, greater collateral requirements, etc.), is commonly referred to as “incrementality.”

The other main objective of the program is “cost recovery.”¹³ This essentially refers to revenues generated by the program in the form of fees paid on the loans in a given year, offsetting the total claims paid on those loans over their term (up to a maximum of 10 years).

It is important to note that program objectives are contradictory in nature, as achieving full cost recovery would significantly decrease the degree of incrementality, and vice versa. The challenge is to have the program achieve a relatively high level of incrementality while, at the same time, maintaining an acceptable level of cost recovery. The fact that full cost recovery under the CSBF Program is not expected to occur was raised in the 2005 Comprehensive Review of the program and was reviewed by Parliament at that time.

4.2 Program Parameters

It should be noted that only businesses¹⁴ with annual revenues of \$5 million or less are eligible to use the program. Details on other key parameters of the CSBF Program are listed in Appendix B.

The parameters are interrelated, which is to say that modifying one can impact on others. In addition, changing the parameters can involve trade-offs between the degree to which the program’s policy objectives of incrementality and cost recovery will be achieved.

4.3 Program History

Through the CSBF Program, and its predecessor, the Small Business Loans (SBL) Program, Canada has nearly 50 years of experience with facilitating debt financing for small businesses through an innovative public–private partnership. The program has helped establish and grow some half-million Canadian businesses that have received cumulative private sector financing worth some \$35 billion.

¹³ Cost recovery does not include Industry Canada’s operating costs (approximately \$3 million per year) associated with administering the program.

¹⁴ Businesses involved in farming and businesses having as their principal objective the furtherance of a charitable or religious purpose are excluded from the program.

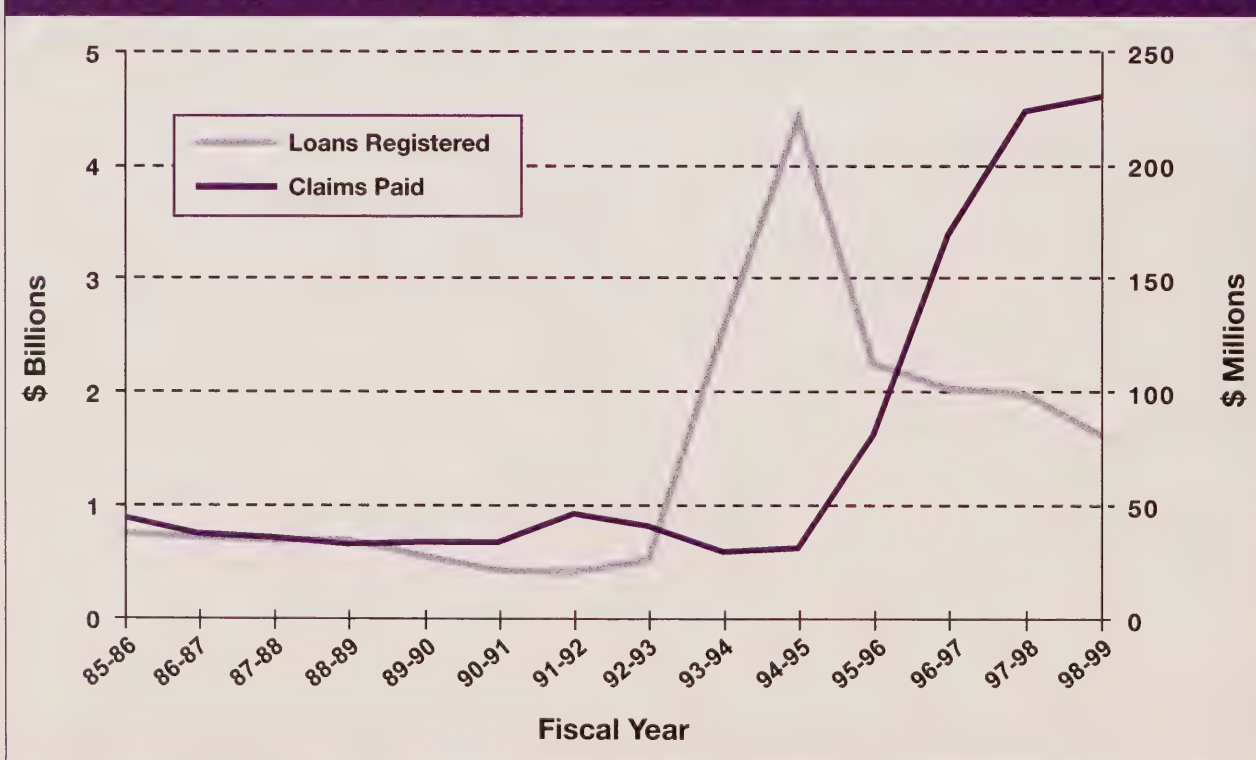
Small businesses seeking a loan under the program have always needed to apply directly to any approved or designated financial institution, such as a chartered bank, trust company, Caisse populaire or credit union. Lending institutions evaluate the creditworthiness of an applicant, with the same diligence applied to any other loan application.

If the lending institution agrees to extend credit, the lender can choose to register the loan with Industry Canada, which is responsible for accepting the registration from the lender provided it meets the eligibility requirements under the Act. Where registered loans go into default and claims for a loan loss have been made, the government absorbs part of the loss (currently 85 percent, after recoveries on security).

The program has evolved over time in response to changing conditions in the marketplace and the evolving needs of small businesses. For example, the maximum loan size started at \$25 000, reached \$100 000 by 1980, was increased to \$250 000 in 1993 and remained at this level until the end of the current review period (March 31, 2009). The maximum loan size was again increased on April 1, 2009 to a maximum of \$500 000 (of which no more than \$350 000 can be used for leasehold improvements and equipment purchases). Fees and charges to borrowers and lending institutions using the program have also varied over time.

In response to the recession of the early 1990s, the program parameters were significantly broadened. For example, the government's loss-sharing ratio was raised from 85 to 90 percent. The result was significant growth in program activity between 1993–94 and 1994–95. Lending increased from a norm of about \$500 million annually to a peak of \$4.4 billion in 1994–95. At this time a 1.25-percent annual administration fee was introduced and some of the changes were reversed in an effort to begin moving the program toward cost recovery. This spike in uptake was followed by a spike in claims for loss. The total value of claims rose to peak at \$230 million in 1998–99. Figure 2 displays the relationship between program changes and growth and claims up to the end of 1998–99, when the SBLA was repealed.

Figure 2: Changes in SBL Program Lending and Claims from 1985–86 to 1998–99



While these changes resulted in a significant decrease in program lending, they also helped re-establish a more sustainable balance between program costs and expenses.

Capital Leasing Pilot Project (April 1, 2002–March 31, 2007)

In 2002, Industry Canada launched a five-year pilot project to identify and test the viability and utility of the CSBF Program for capital leasing. There was a low participation rate with about 1500 leases worth \$136 million being registered over the five-year pilot project. This uptake was less than 7 percent of expected activity.

Moreover, research shows that in 2007, 17 percent of SMEs sought capital lease financing and, of these firms, 92 percent had their application authorized. This research and the results of the pilot project have shown that the vast majority of Canadian small business' capital leasing needs are being met in the marketplace without government assistance. As such, the Capital Leasing Pilot Project was discontinued on March 31, 2007.

4.4 Changes to the CSBF Program Announced in Budget 2009

In response to the recession, which began in late 2008, the Government of Canada announced Budget 2009: Canada's Economic Action Plan. One of the initiatives was to support small business growth through the implementation of changes to the CSBF Program. As a result, the following changes to the CSBF Program were enacted as of April 1, 2009:

- The eligible loan amount was increased from \$250 000 to \$500 000 (of which no more than \$350 000 can be used for purposes other than the purchase of real property);
- Financial institutions with a portfolio above \$500 000 are allowed to claim reimbursement on losses of up to 12 percent of the value of their portfolio, up from 10 percent; and
- A package of regulatory amendments aimed at easing the administrative burden of the program was implemented.

5. Performance Review

5.1 Approach

A number of research studies and ongoing internal analyses were carried out by or for Industry Canada to inform the review of the CSBF Program. They can be grouped into the following categories:

- **Program evaluation:** An independent program evaluation was carried out under the direction of a public-private sector committee, based on a results-based management and accountability framework (RMAF) that Treasury Board recommends be used for assessing major policies, programs and initiatives. The RMAF identified key questions for the evaluation, including the program rationale, incrementality, cost recovery, economic impact, and program efficiency and effectiveness.
- **Economic impact and benefit:** Studies were undertaken on the program's incrementality, longitudinal economic impact and cost-benefit.
- **Cost recovery:** Borrowing, defaults and claims experiences of SBL and CSBF Program borrowers were compared. Cost recovery forecasts based on various statistical models were carried out and subsequently updated with the latest information. A risk and revenue analysis of the portfolio's changing characteristics was also conducted.
- **Stakeholder discussions and surveys:** Meetings were held with representatives from financial institutions to discuss working experience with the program and possible improvements. A borrower awareness and satisfaction survey was conducted, and lenders and borrowers were interviewed regarding their experience with CSBF Program loans as part of the program's evaluation.

Reports from this research are listed in Appendix A, and can be found at the **CSBF Program Research and Studies** website (www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-pfpec.nsf/eng/h_la00041.html).

5.2 Program Activity

Between 2004–09, the CSBF Program supported nearly \$5.1 billion in loans to approximately 48 000 small businesses. The average loan size during this period was \$105 700.

The value of annual lending declined by 13 percent over this period, from about \$1.04 billion in 2004–05 to slightly over \$900 million in 2008–09. The number of loans decreased proportionately more, from 11 100 to 7800, or by 29 percent. Consequently, the average annual loan size increased, from \$93 500 in 2004–05 to \$116 800 in 2008–09.¹⁵

Reasons for the decline in lending volumes include a decrease in the demand for debt financing over the five years,¹⁶ increased use of flexible commercial lines of credit and credit cards by small businesses, an increase in the relative importance of service sector and research and development (R&D)-intensive firms using sources of financing other than asset-based debt, and administrative burden on lenders and borrowers using the program.

Start-up firms less than one year old accounted for 54 percent of the five-year total number of CSBF Program loans, and 60 percent of their value. This compares with 50 percent and 57 percent, respectively,

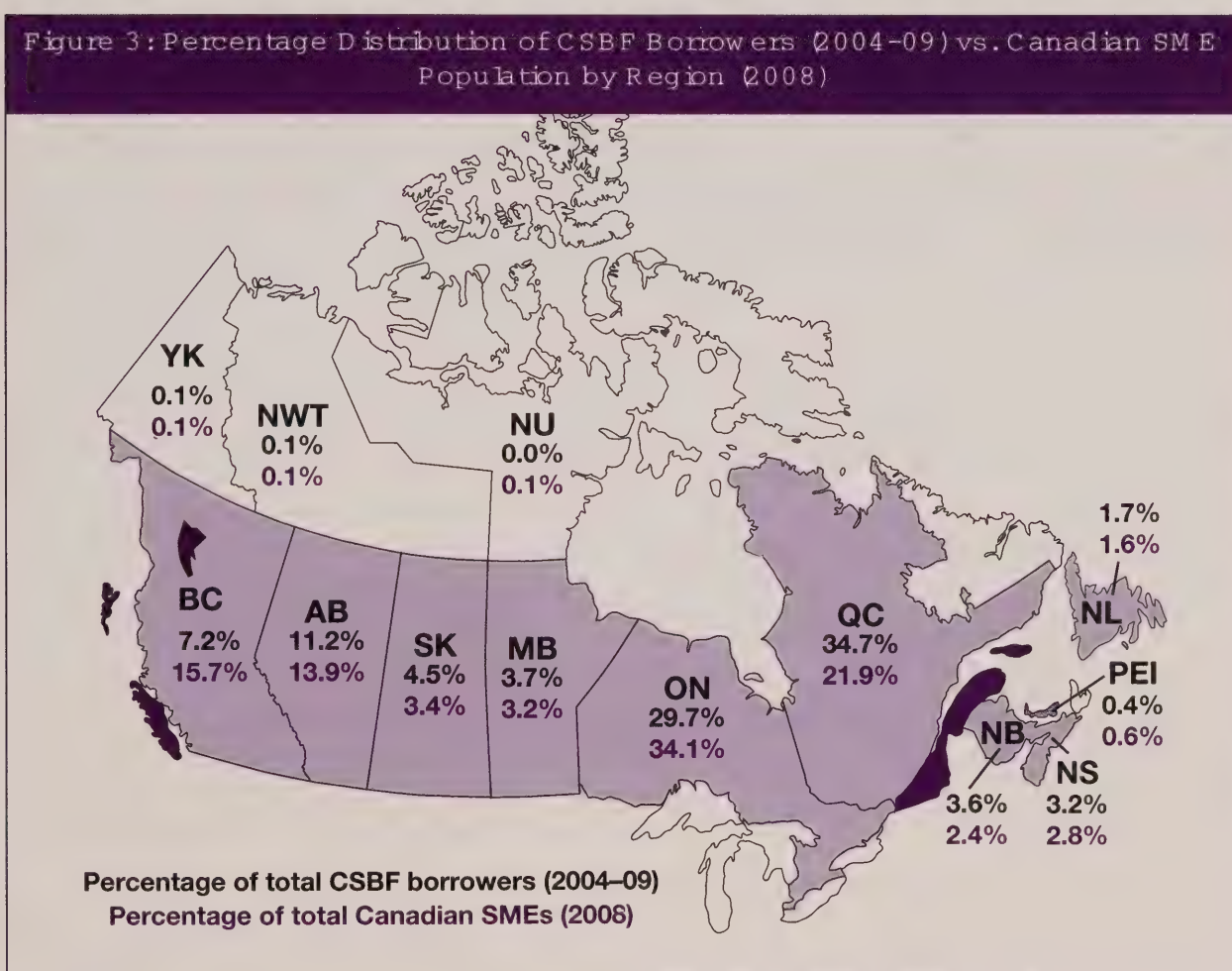
¹⁵ The average loan size in 2004–05 was approximately \$93 500. Adjusting only for inflation suggests the average loan value in 2008–09 would be about \$102 000.

¹⁶ KPMG. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

during the previous five years of the CSBF Program. In view of the greater difficulties experienced by start-ups in obtaining financing discussed earlier in Section 3 (because they often lack both the collateral and experience to make them credit-worthy), this result indicates the high degree of incrementality achieved by the CSBF Program.

The program facilitated financing of small businesses in all provinces and territories. Figure 3 compares the population of CSBF Program borrowers (2004–09) to the overall population of SMEs (in 2008). It shows that in some regions the share of borrowers roughly approximated the share of SMEs located in that region (e.g., Manitoba, Nunavut and Newfoundland). Elsewhere the borrowers' share exceeded the region's share of SMEs and vice versa (e.g., Quebec and Nova Scotia).

The CSBF Program is demand-driven and does not target any particular region or sector. As such, these regional variations in program use reflect the choices made by lenders and borrowers.



CSBF Program loans have helped support the purchase of equipment (52 percent of the five-year total value of credit), real property renovations (19 percent) and leasehold improvements (29 percent).

Other Economic Benefits

The program has resulted in substantial job creation and preservation. When changes in employment growth between CSBF Program firms and comparable SMEs were analyzed, it was found that CSBF Program firms were able to retain an average of 18 600 more employees in a given year than comparable SMEs. In addition, it was found that expenditures made by CSBF Program borrowers to acquire assets created an average of 4800 additional (supplier-related) jobs annually.¹⁷ Job displacement impacts are unknown.

A Statistics Canada economic impact study compared CSBF Program borrowers with similar firms that were not CSBF Program clients. It confirms positive results for program users and the Canadian economy. The study demonstrated that across industries, regions, and businesses of varying size, CSBF Program borrowers showed more employment growth than other firms.

In addition, CSBF Program borrowers had:

- higher sales growth than other firms (11–24 percent higher for each year during the four-year study period);
- higher employment growth than other firms (5–9 percent higher);
- higher investment growth than the comparison group (ranging from 14.5 percent to 68 percent vs. 15 percent to 59.1 percent annually);
- higher average and total sales growth than their peers (35.8 percent vs. 33 percent, and 28.5 percent vs. 15.9 percent respectively); and
- slightly higher business survival rates than non-borrowers (ranging from 70.9 to 93.5 percent compared to 69.7 and 91.7 percent annually).¹⁸

A more detailed overview of program activity during the first five years of the CSBF Program, including charts and graphs, is provided in Appendix C.

5.3 Incrementality vs. Cost Recovery

The essential challenge facing the CSBF Program has been and remains ensuring appropriate support for access to financing by small, often young businesses that would not likely obtain it otherwise, while at the same time striving to recover costs.

In a 1997 report on the SBL Program, the Auditor General of Canada commented that the dual objectives of increasing the availability of loans at reasonable rates and recovering all costs need careful analysis. It was suggested that the extent to which these two objectives are simultaneously achievable be thoroughly studied, and that it was uncertain whether full cost recovery would be achieved under existing program parameters.¹⁹

The Auditor General's report helped inform Parliament's deliberations in the development of the CSBFA. While authority for pilot projects was provided for capital leasing and extension of the program to the voluntary sector,²⁰ program parameters remained unchanged. The contingent liability of the Crown to CSBF Program lenders was capped according to a declining-share formula based on the value of loans that each

¹⁷ KPMG. *Study of the Economic Costs and Benefits of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

¹⁸ Statistics Canada. *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, 2008.

¹⁹ In a 2002 Status Report, the Auditor General reiterated concern about whether the cost recovery objective would be achieved. It was considered imperative for Industry Canada to develop a better model to forecast the financial performance of the CSBF Program.

²⁰ A pilot project for capital leasing was introduced and lies beyond the scope of this review. Consultations with the voluntary sector ascertained that debt financing supported through the CSBFA was not appropriate for the financing needs of this sector.

lender registers under the program. Measures concerning due diligence and compliance with CSBF Program administrative rules were strengthened to reduce portfolio risks and costs.

Incrementality

Within these parameters, the CSBF Program has achieved a high level of incrementality. A credit scoring model²¹ developed in 2003 was used with 2007–08 survey data to determine the most recent incrementality of the program. In 2003, incrementality was estimated at 75 percent, however, since then a number of important model characteristics have increased in risk. The size of CSBF Program loan recipient firms, measured by number of employees, has decreased, as has the capacity to repay loans, measured by revenues per dollar of loan. Productivity has also marginally decreased, as measured by sales per employee, and there has been an increase in the proportion of young primary owners using the CSBF Program, from 14 percent in 2001 to 17 percent in 2007. These factors have led to increases in overall portfolio risk.

Borrowers receiving loans through the program also tend to receive longer repayment terms, allowing borrowers to spread out payments and ease stress on beginning cash flows. The amount of collateral required tends to be the same as comparable non-CSBF Program loans while interest rates charged are generally somewhat higher, owing to the increased risk of the borrower.

As such, it is currently estimated that between 80 and 85 percent of CSBF Program loans would not have been made or would have been made for smaller amounts or on less advantageous terms, if the program had not been available.

Cost Recovery

Since its inception, the CSBF Program has not been fully cost recoverable. As costs are directly proportional to the risk inherent in the CSBF Program portfolio of loans, it is not surprising that the combination of an increase in the overall portfolio risk and a downturn in the economy has led to lower levels of cost recovery.

In particular, cost recovery forecasts carried out for Industry Canada suggest lending over the 2004–09 period could translate into a loss of \$150.4 million on a net present value (NPV) basis. These forecasts seek to predict the value of claims from loan losses over ten years following the year in which loans are made, net of revenues from registration and administration fees paid by lenders and borrowers to the Crown.

Relative to the last five years of the CSBF Program, the level of cost recovery has decreased. For loans made from 1999–2004, it is forecast that NPV costs will total \$94 million on lending of \$5.36 billion, for a net cost to government of 1.8 percent (as a percentage of total lending). Over the last five years of the CSBF Program, 2004–09, the expected NPV cost is \$150 million on lending of \$5.1 billion, for a net cost of 3.0 percent (as a percentage of total lending). Appendix D provides a more detailed comparison of cost recovery during the first two lending periods of the CSBF Program.

²¹ Canada Works Ltd. *Canada Small Business Financing Program: Updated Analysis of Incrementality*, June 2009.

5.4 Program Administration

A number of regulatory and non-regulatory measures have been implemented since the 2005 Comprehensive Review of the CSBF Program in an effort to simplify delivery functions, improve communications with lenders and decrease the administrative burden of the program.

Some of the non-regulatory steps taken include establishing a more proactive approach to communications with financial institutions through regular meetings to address concerns, improve processes and discuss portfolio trends and analysis. Communication efforts have also been strengthened through an increase in the quality and quantity of standardized information sent quarterly, reactivation of the quarterly bulletin, the implementation of service standards and increased discussion with lenders prior to final claims decisions being made.

The 2005 Comprehensive Review report specifically indicated the CSBF Program should make better use of information technology in the administration of the program. Since then, Industry Canada has been actively pursuing the possibility of applying electronic data and fund transfer processes to the administration of the program. The main elements of the project include providing the financial institutions with the ability to conduct online registrations through a secure web-based facility and to electronically transfer registration fees. Electronic claims processing is not being pursued at this point, given the complexity involved and the low volume of transactions. Depending upon approvals and support/commitment from the financial institutions, it is possible electronic registration and fund transfers could begin in 2010. It is expected that this project will increase efficiency, improve service delivery and reduce the paperwork burden and manual processes associated with the CSBF Program.

Amendments to the CSBF Regulations came into force on April 1, 2009 and were primarily focused on reducing the administrative burden and streamlining processes to be more in line with conventional lending practices. For example, the amendments allow lenders to apply their own loan prepayment penalties instead of being required to use complex regulated penalties, and give Industry Canada greater flexibility to work with lenders to correct appraisal errors that currently cause claims to be rejected. The amendments are in line with the Government of Canada's commitment to reduce paperwork burden and barriers to business growth.

These improvements were made without altering the program's key parameters. While these measures have made minor improvements to the program's administration, lenders continue to cite a lack of profitability and continued administrative burden as the key barriers to program usage. They suggest that some program requirements, such as those to gather and keep invoices for each loan, or rules that prohibit service fees, are inconsistent with evolving and increasingly automated lending practices in the competitive environment in which they operate. Lenders also continue to express frustration because of adjustment and rejections of claims for losses due to errors.

Administrative burden must be addressed through the modernization of the design of the CSBF Program (with due consideration given to accountability to Parliament and the needs of lenders and borrowers) in order to ensure the long-term viability of the CSBF Program as an affordable source of financing for SMEs.

Conclusions and Future Directions

This comprehensive review of CSBF Program operations from 2004–09 has demonstrated that the program continues to be a successful, efficient mechanism for facilitating asset-based debt financing to small businesses.

Due to the competing nature of the program's objectives, this review period has seen the program move toward greater levels of incrementality, while achieving lower levels of cost recovery. However, while the program is not fully cost recoverable when solely considering revenues from the administration and registration fees charged, it is cost recoverable when additional federal income taxes and GST remittances from CSBF Program borrowers are included. In addition, an analysis of the total costs and benefits resulting from CSBF Program loans has shown substantially greater net benefits to Canadian society.

The CSBF Program supports billions of dollars in new financing for small businesses, helping them to drive the Canadian economy forward; however, CSBF Program lending levels have decreased by 29 percent in number and 13 percent in value over the review period, causing concern about the future sustainability of the program, and whether access to financing for SMEs is decreasing as a result of this decline.

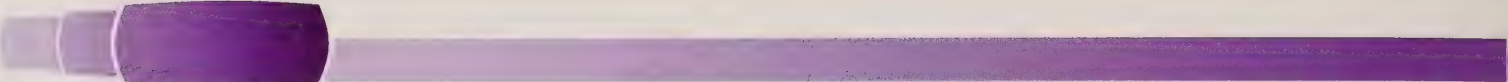
Most major lenders have registered a significant decline in use of the CSBF Program over the review period, with administrative burden and low lender profitability cited as the key reasons for this decline. Despite efforts to reduce the administrative burden of the CSBF Program while maintaining its core design elements and key parameters, the main causes of administrative burden still persist and are jeopardizing the future sustainability of the program.

Future Directions

In January 2010, program officials undertook consultations with representatives from the small business community and lending institutions to discuss possible changes to the CSBF Program. All stakeholder groups acknowledged that the CSBF Program remains an important product to increase the availability of funding to SMEs. However, it was reiterated that potential use of the program continues to be hindered by its current design. More specifically, financial institutions stressed the importance of bringing the CSBF Program in line with conventional lending practices for small businesses outside of the program, particularly in regards to fees, proof of purchase requirements, allowable interest rates and the use of electronic/online services. Borrower representatives highlighted the need for greater awareness among SMEs and the elimination of irritants, which may hinder access to financing.

The Government of Canada recognizes that changes along these lines would strengthen and modernize the CSBF Program, thereby securing its continued success. However, the Government of Canada remains committed to maintaining the program's core strength, the provision of a reliable program, with specific parameters, on which SMEs (particularly start-ups or young businesses and those in the food service and retail sectors) have come to rely. Any changes to increase program uptake would need to maintain a balance between all program objectives, including mitigating risks to public funds.

Industry Canada officials will look to strengthen relationships with stakeholders. In particular, they will examine means to expand awareness of the program among borrowers. A commitment to enhance efforts to increase awareness and knowledge of the CSBF Program among SMEs will ensure that individuals seeking financing will be better equipped to more actively engage financial institutions about the program. The program has received positive feedback on its recent awareness campaign, which shows further potential as a



means to address the lack of awareness among SMEs, as expressed by borrower representatives during consultations.

As the economic climate in Canada improves, the ability of entrepreneurs to take advantage of emerging opportunities and develop new products and services for the marketplace is essential to economic recovery. During this time, it is important for entrepreneurs to be both aware and able to access the financing they need to start a business or to expand their current business operations. Modernizing the CSBF Program would advance the Government of Canada's objective of improving access to financing and supporting the growth of small businesses in all sectors across the country.

Appendix A: *Canada Small Business Financing Act* Research for the Comprehensive Review

Program Evaluation

Bearing Point. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, 2004.

KPMG. *Evaluation of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

Economic Impact and Benefit

Canada Works Limited. *Canada Small Business Financing Program: Updated Analysis of Incrementality*, 2009.

Equinox Management Consultants Limited. *Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 1: Insights from SME FDI Data*, December 2003.

Equinox Management Consultants Limited. *Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 2: Findings from Aligned Interviews*, February 2004.

Equinox Management Consultants Limited. *Incrementality of CSBF Program Lending, Volume 3: Findings from Survey Data*, March 2004.

Equinox Management Consultants Limited. *Sources of Portfolio Risk and Revenue Generation of the Canada Small Business Financing Program — Final Report, Phase 1*, March 2008.

Equinox Management Consultants Limited. *Sources of Portfolio Risk and Revenue Generation of the Canada Small Business Financing Program — Final Report, Phase 2*, December 2008.

KPMG. *Study of the Economic Costs and Benefits of the Canada Small Business Financing Program*, 2009.

Phoenix Strategic Perspectives Inc. *Canada Small Business Financing Program (CSBFP) Awareness and Satisfaction Survey*, 2007.

Statistics Canada. *Longitudinal Economic Impact Study of the Canada Small Business Financing (CSBF) Program*, 2008.

Cost Recovery

Riding, Allan. *Forecasting Expenses Related to SBLA and CSBFA Debt Financing Loans*, January 2005.

Stakeholder Discussions and Surveys

Canadian Federation of Independent Business. *Banking Matters*, 2007.

Circum Network Inc. *Lender Awareness and Satisfaction Survey*, June 2004.

Compas Inc. *Canada Small Business Financing Act Loans Decline Study*, January 2002.

Heron & Company. *Small Business Loans Administration Discussions with Financial Institutions*, June 2004.

Industry Canada. *Key Small Business Statistics*, January 2009.

Statistics Canada. *Survey on Financing of Small and Medium Enterprises*, 2007.

Statistics Canada. *Survey of Suppliers of Business Financing*, 2007.

Appendix B: Key Canada Small Business Financing Program Parameters²²

Borrower eligibility: To ensure the program is targeted at small businesses, only firms with annual sales of \$5 million or less are eligible to use the program.²³

Loss-sharing ratio: The government shares in eligible losses after realizations on security. Its share of eligible losses for loans in default is 85 percent. Lenders are responsible for the remaining 15 percent.

Cap on claims: Each lender has a separate account of registered loans. The Government of Canada's obligation to an individual lender is to pay eligible claims (i.e., 85 percent of the eligible losses) on defaulted loans in its account, up to a maximum of the aggregate of 90 percent of the first \$250 000 in loans registered, 50 percent of the next \$250 000 and 10 percent of all loans in excess of \$500 000.

Assets financed: Loans are restricted to financing: (1) purchase of leasehold improvements, equipment, software and real property or immovables; (2) improvement to equipment and real property; and (3) program registration fees.

Percentage of asset cost financed: The maximum amount of financing available is 90 percent of the cost of the assets.

Fees: A one-time, up-front fee of 2 percent of the amount financed is paid at the time of registration. This fee can be included in the CSBF loan. In addition, the lender is charged an annual fee of 1.25 percent on outstanding loan amounts. Lenders may pass this fee on to borrowers only as part of the interest rate charged on loans.

Maximum interest rate: The maximum floating rate is the lender's prime rate plus 3 percent (including the 1.25 percent annual fee). The maximum fixed rate is the lender's residential mortgage rate plus 3 percent (including the 1.25 percent annual fee).

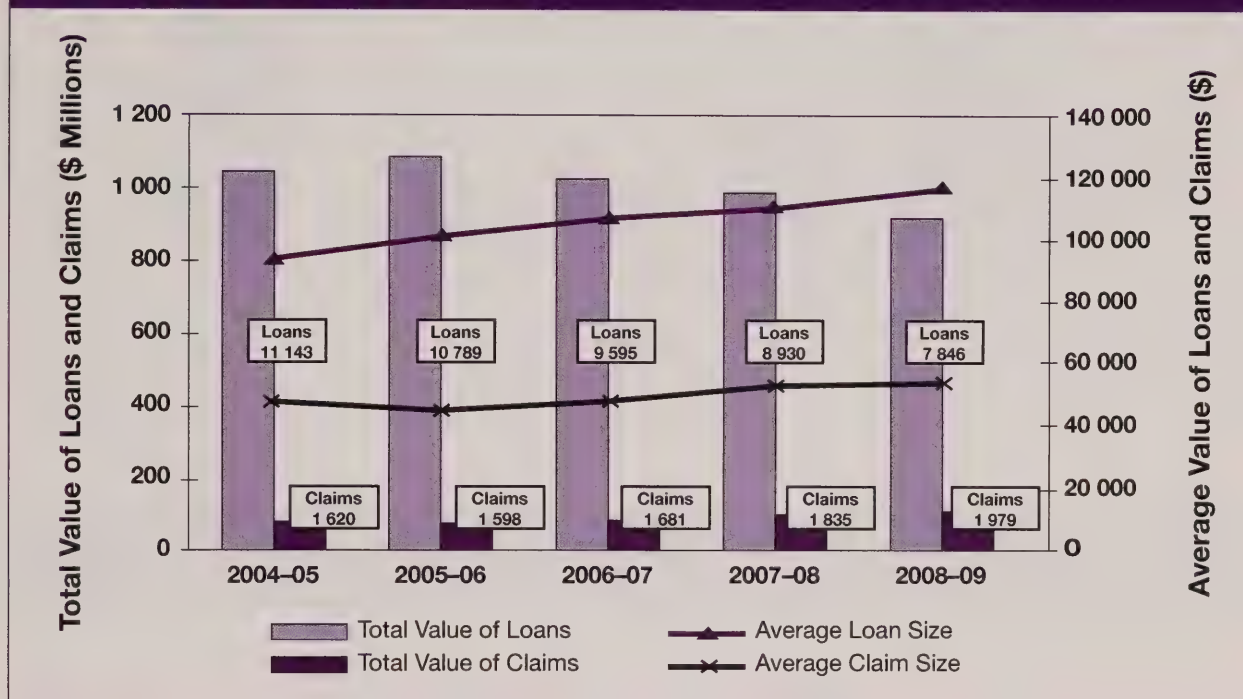
Maximum financing amount: A borrower cannot have more than \$250 000 in total loans outstanding under both the SBL and CSBF programs.

²² Program parameters listed in Appendix B are those that were in place during the 2004–09 lending period. As noted earlier in this document, changes to the cap on claims and maximum loan size were implemented as of April 1, 2009.

²³ Businesses involved in farming and businesses having as their principal objective the furtherance of a charitable or religious purpose are excluded from the program.

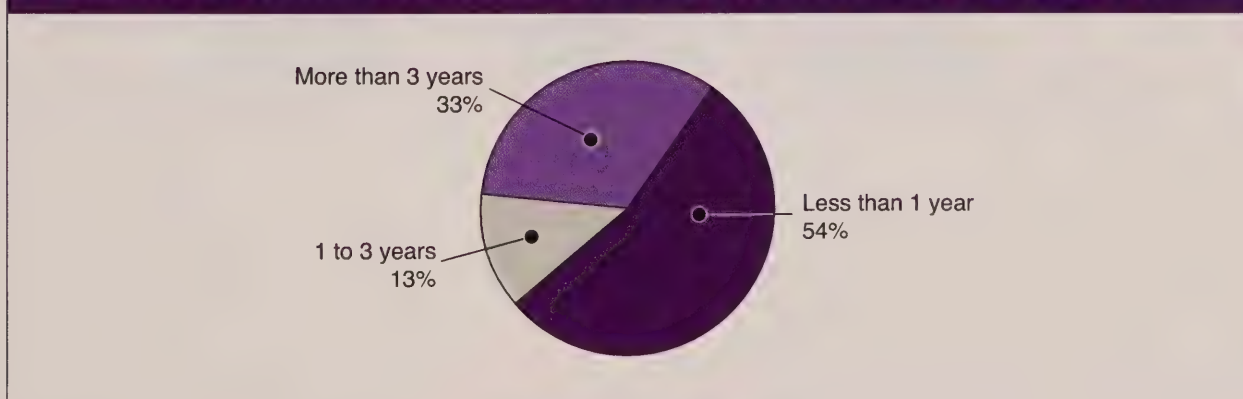
Appendix C: Canada Small Business Financing Program Activity Review

Figure C-1: Number and Value of CSBF Loans and Claims, 2004-09



CSBF Program lending has decreased from 11 143 loans in 2004-05 to 7846 in 2008-09. Lending has also declined from \$1.041 billion to \$0.916 billion. Average loan value has increased from \$93 500 in 2004-05 to \$116 800 in 2008-09.

Figure C-2: Percentage of CSBF Loans by Age of Borrower Firm, 2004-09



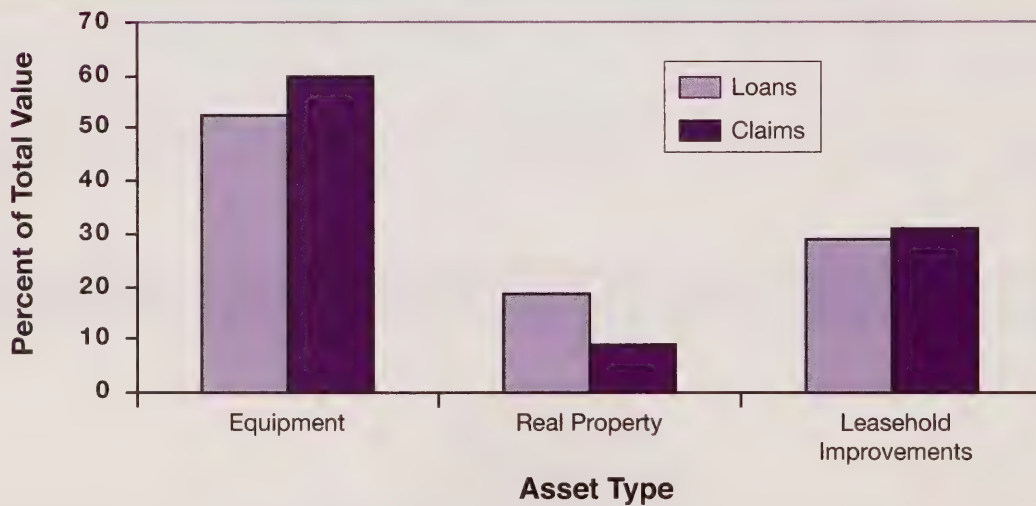
Roughly 54 percent of CSBF loans were to start-ups and businesses less than one year old.

Figure C-3: Percent of Total Value of CSBF Loans and Claims by Industry Sector, 2004-09



Four industry sectors accounted for 59 percent of the value of loans and 65 percent of the value of claims.

Figure C-4: Percent of Total Value of CSBF Loans and Claims by Asset Type, 2004-09



Over the review period, equipment loans, which account for 60 percent of claims, declined. Leasehold improvements as a percent of loans and claims both increased.

Appendix D: *Canada Small Business Financing Act* Background on Cost Recovery

In 1995, the SBL Program was given a cost recovery mandate. The importance of carefully monitoring the financial performance of the loans portfolio and regularly updating the program's cost recovery model was reinforced by the Auditor General in 1997 and 2002.

Methodology

Forecasting program revenues and costs is a complex task. First, sufficient data on loan risk and lender behaviour takes nearly four years to accumulate from the time of a parameter change. This is essential to a forecasting model. Second, the cost recovery model must cover the entire life of all loans made in a given year, which can be as much as ten years. Third, there is a significant lag time between the receipt of revenues and the payment of claims. Finally, lenders are allowed up to three years after default to submit a claim for loss, so the period can be extended to as much as 13 years. As a result, revenues and claims need to be forecast long into the future, making estimates of cost recovery difficult and subject to variance according to economic conditions and other factors. For this reason, Industry Canada updates its forecast and forecasting models on a regular basis to ensure they reflect the most recent experience.

Using a multivariate analysis of the claims received in a given month combined with statistical and econometric-based forecasting models, Industry Canada is able to project future claims²⁴ against the forecast revenues to arrive at the cost recovery forecast for the program.

Findings

Table D-1 below illustrates the current cost recovery forecasts for the first two lending periods of the CSBF Program (1999–2004 and 2004–09). These tables provide a summary of the revenue and expense streams associated with each of the aforementioned annual cohorts.

In aggregate, for the CSBF Program (see Table D-1 below):

- Revenues (registration and administration fees) for the five years of loans during the current review period are expected to reach approximately \$281 million.
- Expenses (claims) are expected to be approximately \$477 million, for a net cost of \$196 million.
- Revenues are expected to offset expenses by 58.9 percent.
- From an overall loans portfolio perspective, the net cost to government is expected to reach 3.9 percent of the total loans made, up from 2.6 percent for loans made during the C1 (1999–2004) period.

²⁴ Riding, Allan. *Forecasting Expenses Related to SBLA and CSBFA Debt Financing Loans*, January 2005.

Table D-1**Cost Recovery Model Summary: CSBF Program Period C1 (1999–2004)
and Period C2 (2004–09)**

(\$ Millions)		Revenues and Expenses				% Cost Recovery ¹	Net Cost/ Loans (%)
Cohort	Loans	Reg Fees	Admin Fees	Claims	Net Cost		
1999–2000	1352.3	26.8	48.5	-118.7	-43.5	63.4	-3.2
2000–01	1159.0	22.9	42.1	-101.0	-35.9	64.4	-3.1
2001–02	899.2	17.8	31.8	-66.1	-16.5	75.0	-1.8
2002–03	951.2	18.8	31.8	-65.5	-14.9	77.3	-1.6
2003–04	999.9	19.8	31.2	-79.1	-28.1	64.5	-2.8
Total (1999–2004)	5361.6	106.1	185.5	-430.5	-138.9	67.7	-2.6
2004–05	1041.3	20.6	39.9	-85.1	-24.6	71.1	-2.4
2005–06	1087.5	21.5	40.5	-101.4	-39.4	61.2	-3.6
2006–07	1024.5	20.2	36.5	-102.1	-45.4	55.6	-4.4
2007–08	987.7	19.5	34.6	-95.7	-41.6	56.5	-4.2
2008–09	918.4	18.1	29.5	-93.2	-45.6	51.1	-5.0
Total (2004–09)	5059.3	99.9	181.0	-477.4	-196.4	58.9	-3.9

Note: Highlighted figures are estimates.

¹ % Cost Recovery: revenues (registration and administration fees) divided by expenses (claims).

Table D-2 provides the same summary of the revenues and expense streams associated with each of the CSBF annual cohorts. This table takes into consideration the three- to five-year lag between when the revenues are received and when the expenses are paid (i.e., presented on a net present value [NPV] basis).

In aggregate, on an NPV basis:

- Revenues (registration and administration fees) for the five years of CSBF loans are expected to reach approximately \$254 million.
- Expenses (claims) are expected to be approximately \$404 million for a net cost of \$150 million over the term of the loans.
- On a percentage basis, revenues are expected to offset expenses by 62.8 percent.
- From an overall loans portfolio perspective, the net cost to government is expected to be approximately 3 percent of loans made, up from 1.8 percent for loans made during the C1 (1999–2004) period.

Table D-2**Cost Recovery Model Summary: CSBF Program Period C1 (1999–2004)
and Period C2 (2004–09) (NPV¹ Basis)**

(\$ Millions)		NPV Revenues and Expenses				% Cost Recovery ²	Net Cost/ Loans (%)
Cohort	Loans	Reg Fees	Admin Fees	Claims	Net Cost		
1999–2000	1352.3	26.1	42.0	-99.1	-31.0	68.7	-2.3
2000–01	1159.0	22.4	36.6	-84.3	-25.3	70.0	-2.2
2001–02	899.2	17.4	27.7	-55.1	-10.1	81.7	-1.1
2002–03	951.2	18.3	27.7	-54.7	-8.6	84.3	-0.9
2003–04	999.9	19.3	27.2	-66.0	-19.5	70.5	-2.0
Total (1999–2004)	5361.6	103.4	161.3	-359.1	-94.4	73.7	-1.8
2004–05	1041.3	20.1	34.6	-71.2	-16.5	76.9	-1.6
2005–06	1087.5	20.9	35.2	-85.9	-29.7	65.4	-2.7
2006–07	1024.5	19.7	31.7	-86.8	-35.4	59.2	-3.5
2007–08	987.7	19.0	30.0	-81.2	-32.2	60.3	-3.3
2008–09	918.4	16.9	25.4	-78.9	-36.6	53.6	-4.0
Total (2004–09)	5059.3	96.6	157.0	-404.0	-150.4	62.8	-3.0

Note: Highlighted figures are estimates.

¹ Net present value (discount rate = 5%).

² % Cost Recovery: NPV revenues (registration and administration fees) divided by NPV expenses (claims).

Conclusion

A comparison of the results for the first two lending periods of the CSBF Program indicates that cost recovery during 2004–09 has declined. Lower levels of cost recovery during this period can be partially attributed to higher levels of incremental lending through the program as well as slightly higher risk lending among a few of the major financial institutions. Industry Canada will continue to update its forecasts and refine its forecasting models on the basis of the latest available data, to ensure appropriate monitoring of this program objective.

Sommaire du modèle de recouvrement des coûts du PFPFC pour les périodes C1 (1994-2004) et C2 (2004-2009) (transposé en VAN)¹

Tableau D-2

Année	Prêts	Droits d'inscr.	Frais d'admin.	Demandes d'indemn.	Coût net	% des coûts recouverts ¹	Coûts net / prêt (%)	(millions de dollars)	
								Recettes et dépenses transposées en VAN	
1999-2000	1 352,3	26,1	42,0	-99,1	-31,0	68,7	-2,3		
2000-2001	1 159,0	22,4	36,6	-84,3	-25,3	70,0	-2,2		
2001-2002	899,2	17,4	27,7	-55,1	-10,1	81,7	-1,1		
2002-2003	951,2	18,3	27,7	-54,7	-8,6	84,3	-0,9		
2003-2004	999,9	19,3	27,2	-66,0	-19,5	70,5	-2,0		
Total (1999-2004)	5 361,6	103,4	161,3	-359,1	-94,4	73,7	-1,8		
2004-2005	1 041,3	20,1	34,6	-71,2	-16,5	76,9	-1,6		
2005-2006	1 087,5	20,9	35,2	-85,9	-29,7	65,4	-2,7		
2006-2007	1 024,5	19,7	31,7	-86,8	-35,4	59,2	-3,5		
2007-2008	987,7	19,0	30,0	-81,2	-32,2	60,3	-3,3		
2008-2009	918,4	16,9	25,4	-78,9	-36,6	53,6	-4,0		
Total (2004-2009)	5 059,3	96,6	157,0	-404,0	-150,4	62,8	-3,0		

Remarque: Les valeurs surignées sont estimées.

¹ Valeur actualisée nette (taux d'actualisation de 5 %).

² Le pourcentage des coûts recouverts est égal aux recettes transposées en VAN (droits d'inscription et frais d'administration) divisées par les dépenses transposées en VAN (demandes d'indemnisation).

Conclusion

La comparaison des résultats obtenus au cours des deux premiers cycles du Programme PPEC permet de constater que la somme des coûts recouverts a diminué pendant la période 2004-2009. Cette diminution s'explique en partie par la hausse de la valeur des prêts à effet d'accroissement octroyés dans le cadre du Programme, de même que par une légère croissance des prêts à risque octroyés par quelques-unes des plus importantes institutions financières. Industrie Canada continuera de mettre à jour ses prévisions et de perfectionner ses modèles de prévision selon les dernières données existantes, afin d'assurer un contrôle adéquat de cet objectif du Programme.

Tableau D-1
Sommaire du modèle de recouvrement des coûts du PFPFC pour les périodes C1 (1999-2004) et C2 (2004-2009)

Année	Prêts	Droits d'inscr.	Frais d'admin.	Demandes d'indemn.	Recettes et dépenses		Coûts net / % des coûts recouverts	Coûts net / prêt (%)
(millions de dollars)								
1999-2000	1 352,3	26,8	48,5	-118,7	-43,5	63,4	-3,2	-3,2
2000-2001	1 159,0	22,9	42,1	-101,0	-35,9	64,4	-3,1	-1,8
2001-2002	899,2	17,8	31,8	-66,1	-16,5	75,0	-1,8	-1,6
2002-2003	951,2	18,8	31,8	-65,5	-14,9	77,3	-1,6	-2,8
2003-2004	999,9	19,8	31,2	-79,1	-28,1	64,5	-2,8	-2,6
Total (1999-2004)	5 361,6	10,1	185,5	-430,5	-138,9	67,7	-2,6	-2,4
2004-2005	1 041,3	20,6	39,9	-85,1	-24,6	71,1	-2,4	-3,6
2005-2006	1 087,5	21,5	40,5	-101,4	-39,4	61,2	-3,6	-4,4
2006-2007	1 024,5	20,2	36,5	-102,1	-45,4	55,6	-4,4	-4,2
2007-2008	987,7	19,5	34,6	-95,7	-41,6	56,5	-4,2	-5,0
2008-2009	918,4	18,1	29,5	-93,2	-45,6	51,1	-5,0	-3,9
Total (2004-2009)	5 059,3	99,9	181,0	-477,4	-196,4	58,9	-3,9	-3,9

Remarque: Les valeurs surignées sont estimées.

¹ Le pourcentage des coûts recouverts est égal aux recettes (droits d'inscription et frais d'administration) divisées par les dépenses (demandes d'indemnisation).

Le tableau D-2 présente le même sommaire des flux de recettes et de dépenses associés à chacune des années, mais tient compte de l'écart de trois à cinq ans entre la perception des recettes et le paiement des dépenses (c.-à-d. que les valeurs sont transposées en VAN).

Dans l'ensemble, pour les valeurs transposées en VAN, les constatations suivantes émergent :

- Les recettes (droits d'inscription et frais d'administration) des cinq ans de prêt devraient atteindre environ 254 millions de dollars.

- Les dépenses (indemnités) devraient se chiffrer à environ 404 millions de dollars, soit un coût net de 150 millions de dollars pour toute la durée des prêts.

- Exprimées en pourcentage, les recettes devraient représenter 62,8 p. 100 des dépenses.

- D'un point de vue général du portefeuille de prêts, le coût net pour le gouvernement devrait se chiffrer, en moyenne, à 3 p. 100 du total des prêts accordés, ce qui constitue une hausse par rapport à la proportion de 1,8 p. 100 des prêts accordés durant la période C1 (1999-2004).

Annexe D : Le recouvrement des coûts selon la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

En 1995, un mandat de recouvrement des coûts a été confié au Programme de prêts aux petites entreprises. Le vérificateur général du Canada a réitéré, en 1997 et en 2002, l'importance de surveiller soigneusement le rendement financier du portefeuille de prêts et de mettre à jour régulièrement le modèle de recouvrement des coûts du Programme.

Méthodologie

La prévision des recettes et des coûts du Programme est une tâche complexe. Tout d'abord, il faut près de quatre ans pour accumuler des données suffisantes sur le degré de risque des prêts et sur le comportement des prêteurs dès qu'un paramètre est modifié. C'est un facteur essentiel de tout modèle de prévision. Deuxièmement, le modèle de recouvrement des coûts doit englober la durée complète de tous les prêts accordés au cours d'une année donnée, soit jusqu'à 10 ans. Troisièmement, un laps de temps considérable s'écoule entre la réception des recettes et le versement des indemnités. Enfin, les prêteurs ont jusqu'à 3 ans après un défaut de paiement pour déposer une demande d'indemnisation; c'est donc dire que la période considérée peut aller jusqu'à 13 ans. Il faut par conséquent effectuer une prévision à long terme des recettes et des demandes d'indemnisation, d'où la difficulté d'estimer le recouvrement des coûts, qui peut varier en fonction des conditions économiques et d'autres facteurs. C'est pourquoi Industrie Canada met régulièrement à jour ses prévisions et ses modèles de prévision. Au moyen d'une analyse multivariée des demandes d'indemnisation reçues au cours d'un mois donné et de modèles de prévision statistique et économétrique, Industrie Canada est en mesure d'estimer la valeur des demandes d'indemnisation²⁴ et, en la comparant aux recettes projetées, d'obtenir une prévision du recouvrement des coûts du Programme.

Constatations

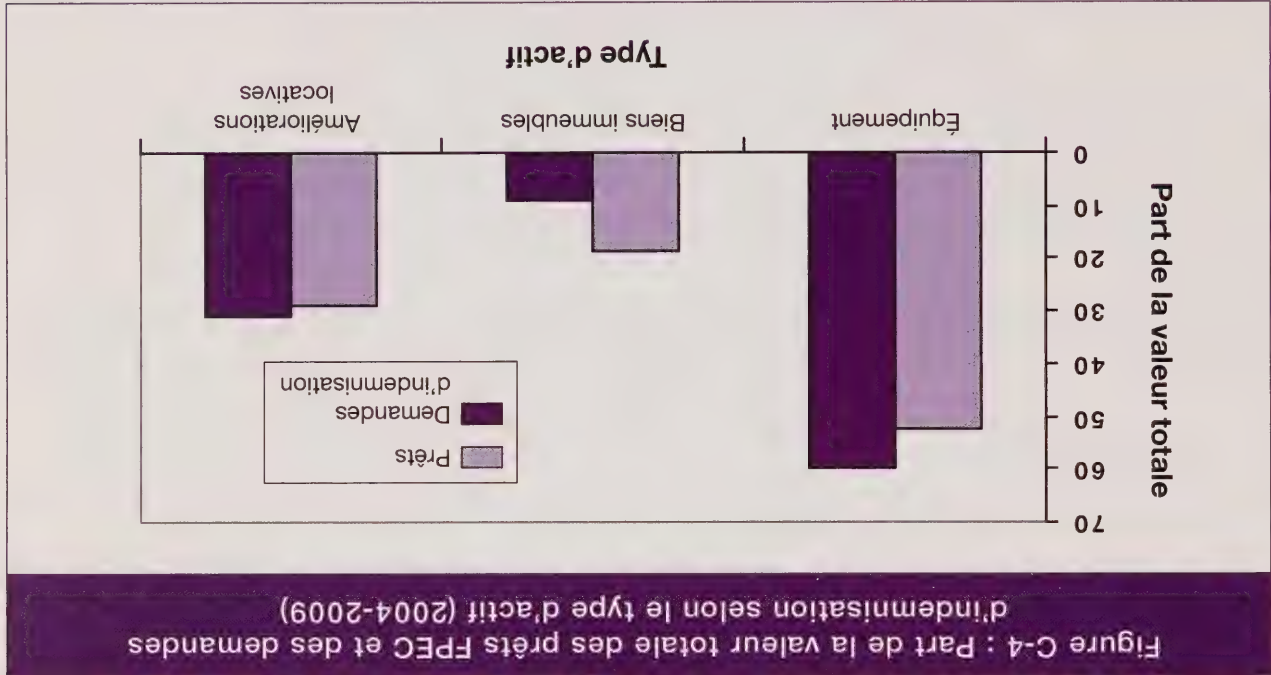
Le tableau D-1 illustre la prévision actuelle de recouvrement des coûts pour les prêts accordés durant les deux premiers cycles du Programme FPFC, soit de 1999 à 2004 et de 2004 à 2009. Les tableaux D-1 et D-2 présentent un sommaire des flux de recettes et de dépenses associés à chacune des années.

Dans l'ensemble, en ce qui concerne le Programme FPFC, les constatations suivantes émergent (voir le tableau D-1 ci-dessous) :

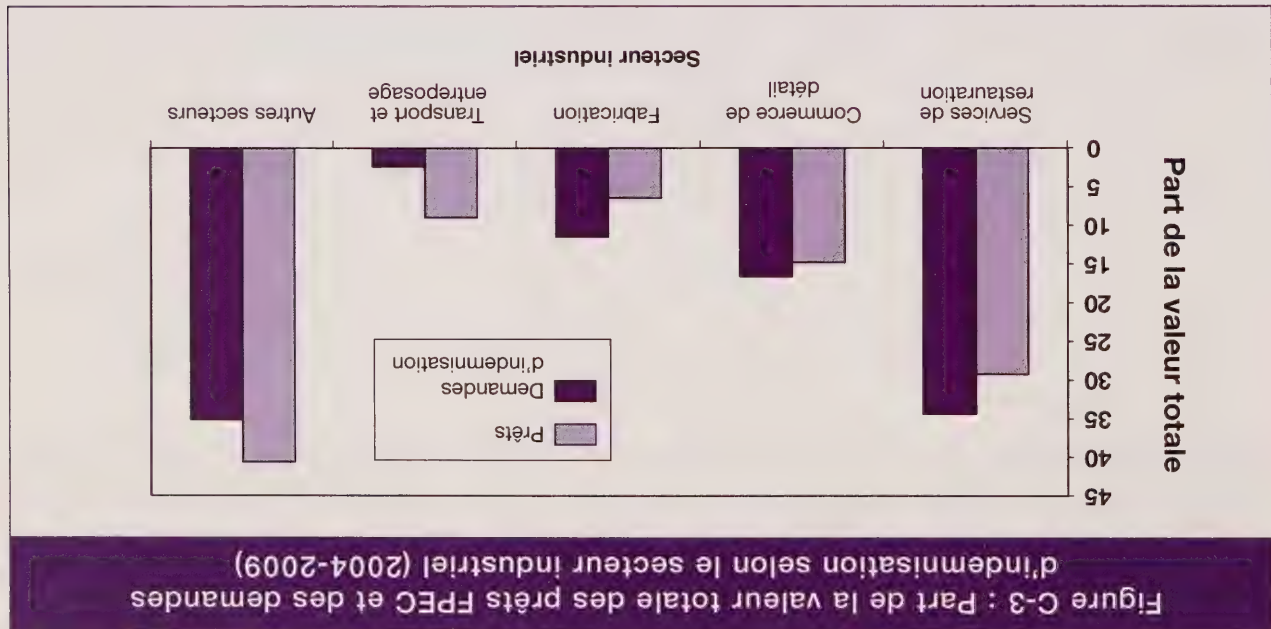
- Les recettes (droits d'inscription et frais d'administration) des cinq ans de prêt considérés au cours de cet examen devraient atteindre environ 281 millions de dollars.
- Les dépenses (indemnités) devraient se chiffrer à environ 477 millions de dollars, pour un coût net de 196 millions de dollars.
- Exprimées en pourcentage, les recettes devraient représenter 58,9 p. 100 des dépenses.
- D'un point de vue général du portefeuille de prêts, le coût net pour le gouvernement devrait se chiffrer à environ 3,9 p. 100 du total des prêts accordés, ce qui constitue une hausse par rapport à la proportion de 2,6 p. 100 des prêts accordés au cours de la période C1 (1999-2004).

²⁴ Allan Riding, *Prévision des coûts liés aux prêts de financement par emprunt consentis en vertu de la LPE et de la LPFC*, janvier 2005.

Les prêts pour achat d'équipement, qui constituent 60 p. 100 des prêts faisant l'objet d'une demande d'indemnisation, ont diminué pendant la période étudiée. La proportion de prêts pour améliorations locales et la proportion de demandes d'indemnisation connexes ont toutes deux augmenté.

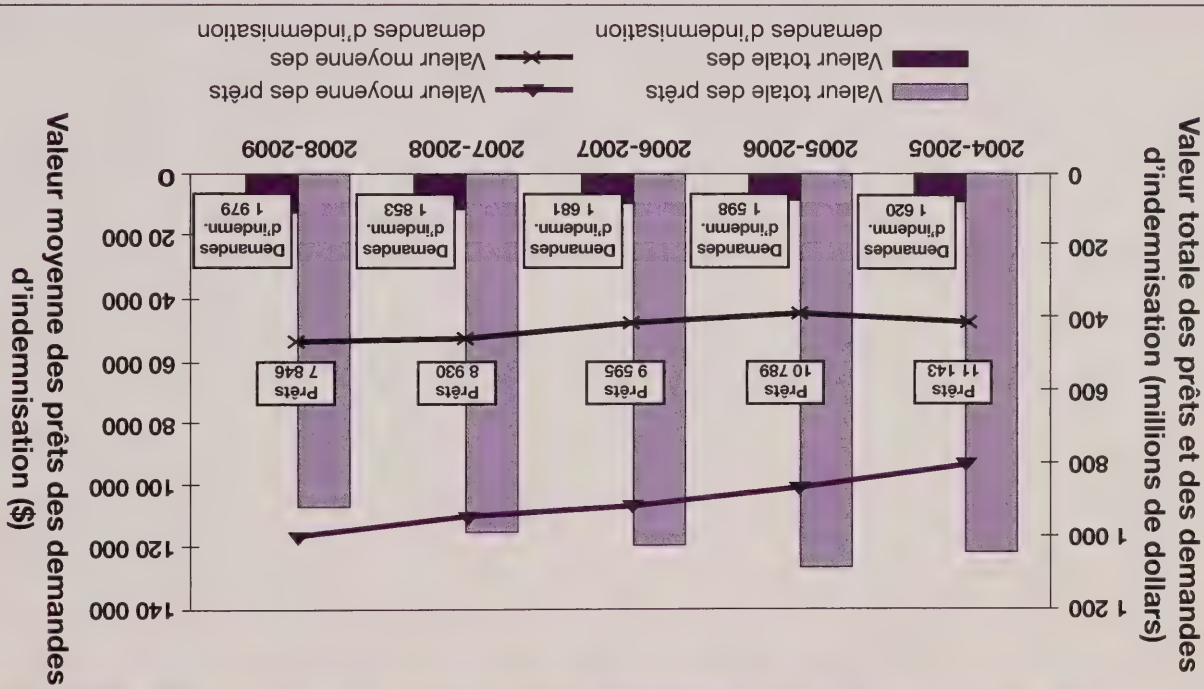


Quatre secteurs industriels représentent 59 p. 100 de la valeur des prêts et 65 p. 100 de la valeur des demandes d'indemnisation.



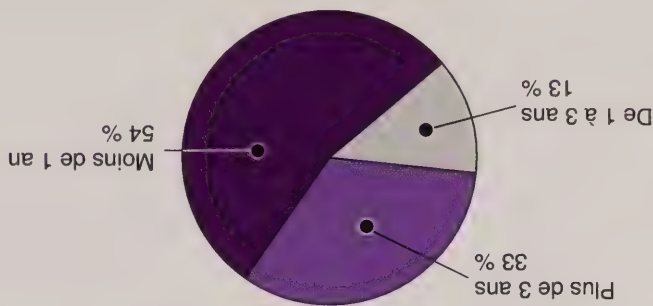
Annexe C : Examen des activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada

Figure C-1 : Nombre de prêts FPFC et de demandes d'indemnisation et valeur de ceux-ci (2004-2009)



Le nombre de prêts consentis sous le régime du Programme FPFC a baissé, passant de 11 143 en 2004-2005 à 7 846 en 2008-2009. La somme totale prêtée a aussi diminué; elle est passée de 1,041 à 0,916 milliard. La valeur moyenne des prêts a toutefois augmenté; elle est passée de 93 500 \$ en 2004-2005 à 116 800 \$ en 2008-2009.

Figure C-2 : Part des prêts FPFC selon l'âge des entreprises (2004-2009)



Environ 54 p. 100 des prêts ont été accordés à des entreprises en démarrage ou en activité depuis moins d'un an.

Annexe B : Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada²²

Admissibilité de l'emprunteur : Pour que le Programme soit axé sur les petites entreprises, seules celles dont la valeur des ventes annuelles ne dépasse pas 5 millions de dollars peuvent bénéficier du Programme²³.

Ratio de partage des pertes : Le gouvernement du Canada assume une partie des pertes admissibles après la réalisation de la sûreté. Il prend à sa charge 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts en souffrance. Les prêteurs sont responsables des 15 p. 100 restants.

Plafond des demandes d'indemnisation : Chaque prêteur a un compte distinct pour les prêts enregistrés. L'obligation du gouvernement du Canada envers un prêteur consiste à régler les demandes d'indemnisation admissibles (c'est-à-dire 85 p. 100 des pertes admissibles) pour les prêts en souffrance, jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 \$ de prêts enregistrés, de 50 p. 100 de la tranche suivante de 250 000 \$ et de 10 p. 100 des montants en sus de 500 000 \$.

Types d'actifs financés : Les prêts doivent servir à financer : 1) des améliorations locatives ou l'achat d'équipement, de logiciels ou d'immeubles; 2) l'amélioration de l'équipement ou d'immeubles; 3) les droits d'inscription au Programme.

Pourcentage du coût des actifs accepté pour le financement : Le financement offert sous forme de prêt ne peut dépasser 90 p. 100 du coût des actifs visés.

Droits et frais : Des droits correspondant à 2 p. 100 du montant financé sont versés au moment de l'enregistrement. Ils peuvent être inclus dans le prêt accordé dans le cadre du Programme FPFC. En outre, le prêteur doit payer des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 sur le solde impayé du prêt. Il peut faire payer ces montants à l'emprunteur, mais seulement en les incluant dans le taux d'intérêt demandé.

Taux d'intérêt maximal : Le taux variable maximal correspond au taux préférentiel offert par le prêteur, majoré de 3 p. 100 (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 p. 100). Le taux fixe maximal correspond au taux hypothécaire résidentiel offert par le prêteur, majoré de 3 p. 100 (y compris les frais d'administration annuels de 1,25 p. 100).

Montant du financement maximal : La valeur des prêts consentis à un emprunteur sous le régime du Programme FPFC et du Programme de prêts aux petites entreprises ne peut dépasser 250 000 \$.

²² Les paramètres du Programme décrits à l'annexe B correspondent à ceux en vigueur pendant la période de prêt 2004-2009. Comme déjà mentionné, les plafonds applicables aux réclamations et à la valeur maximale des prêts ont fait l'objet de modifications qui sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2009.

²³ Les entreprises agricoles et les entreprises à vocation principalement caritative ou religieuse sont exclues du Programme.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. *Le secteur bancaire : des affaires qui comptent*, 2007.

Heron & Company, *Discussions de l'administration des prêts aux petites entreprises du Canada avec les institutions financières*, juin 2004.

Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, janvier 2009.

Réseau Circum inc., *Enquête sur les connaissances et la satisfaction des prêteurs*, juin 2004.

Statistique Canada, *Enquête auprès des fournisseurs de services de financement aux entreprises*, 2007.

Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007.

Annexe A : Recherches préalables à l'examen détaillé de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Évaluation du Programme

Bearing Point, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2004.

KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Incidences et avantages économiques

Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 1 : Aperçu à partir des données du PRR-PME*, décembre 2003.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 2 : Conclusions des entrevues alignées*, février 2004.

Equinox Management Consultants Limited, *L'effet d'accroissement des prêts accordés dans le cadre du programme FPEC, volume 3 : Résultats des données du sondage*, mars 2004.

Equinox Management Consultants Limited, *Sources de risque du portefeuille et production de recettes du programme de financement des petites entreprises du Canada – Rapport final, étape 1*, mars 2008.

Equinox Management Consultants Limited, *Sources de risque du portefeuille et production de recettes du programme de financement des petites entreprises du Canada – Rapport final, étape 2*, décembre 2008.

KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Phoenix Strategic Perspectives Inc., *Étude en matière de sensibilisation et de satisfaction du Programme FPEC*, 2007.

Statistique Canada, *Étude longitudinale de l'incidence économique du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPEC)*, 2008.

Recouvrement des coûts

Riding, Allan, *Prévision des coûts liés aux prêts de financement par emprunt consentis en vertu de la LPPF et de la LFPEC*, janvier 2005.

Consultation des parties intéressées et sondages

Compas Inc., *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada : baisse du recours aux prêts FPEC*, janvier 2002.

Grâce à cette intensification des mesures visant à renseigner les PME, les emprunteurs éventuels seront mieux outillés pour discuter avec les institutions financières du Programme. La récente campagne promotionnelle du Programme a suscité de bons commentaires et, comme l'ont fait remarquer les représentants des emprunteurs au cours des consultations, cet outil pourrait être davantage mis à contribution pour pallier le manque de notoriété du Programme auprès des PME.

Alors que la situation économique s'améliore au Canada, la capacité des entrepreneurs à exploiter les occasions qui se présentent et à concevoir de nouveaux produits et services devient essentielle à la relance. Il est aussi important pour les entrepreneurs d'être au courant des possibilités de financement et d'avoir accès aux fonds nécessaires afin d'être en mesure de démarquer leur entreprise ou d'étendre leurs activités. La modernisation du Programme FPFC contribuerait à améliorer l'accès au financement et à appuyer la croissance des petites entreprises de tous les secteurs économiques et de toutes les régions du pays, conformément à l'objectif du gouvernement du Canada.

Conclusions et orientations

L'examen détaillé des activités du Programme FPEC réalisées de 2004 à 2009 a montré que le Programme FPEC demeure un mécanisme efficace, qui réussit à favoriser le financement par emprunt reposant sur l'actif des petites entreprises.

En raison de ses objectifs contradictoires, le Programme a, au cours de la période étudiée, connu un effet d'accroissement plus marqué, mais a recouvert une part moins importante des coûts. Bien que ce ne soit pas le cas si on ne considère que les seuls frais d'administration et droits d'inscription, le Programme est en mesure de recouvrer entièrement ses coûts lorsque l'impôt fédéral sur le revenu et la TPS versés par les emprunteurs du Programme FPEC sont pris en compte. Une analyse de tous les coûts et avantages découlant du versement de prêts dans le cadre du Programme a par ailleurs montré que celui-ci offre des avantages nets considérables pour la société canadienne.

Le Programme FPEC favorise l'octroi de milliards de dollars aux petites entreprises, qui contribuent à la croissance de l'économie canadienne. Le volume de prêt a toutefois chuté de 29 p. 100 et la valeur, de 13 p. 100, au cours de la période étudiée, ce qui soulève des questions concernant la viabilité future du Programme. Il faudrait déterminer si ce repli signifie que l'accès des PME au financement a diminué. La plupart des grands prêteurs ont noté un recul substantiel du recours au Programme FPEC au cours de la période étudiée, et ont expliqué ce déclin par le fardeau administratif et la faible rentabilité pour les prêteurs. Malgré les efforts déployés pour atténuer le fardeau administratif du Programme tout en conservant ses éléments et ses paramètres fondamentaux, les conditions à la source de ce fardeau sont toujours présentes et mettent en péril la viabilité future du Programme.

Orientations

En janvier 2010, les responsables du Programme ont entrepris de consulter des représentants du secteur des petites entreprises et des institutions prêteuses pour discuter des changements à apporter au Programme FPEC. Toutes les parties intéressées ont reconnu que le Programme constitue toujours un outil important pour accroître l'accès au financement des PME. On a souligné, toutefois, que le modèle de fonctionnement du Programme FPEC demeure un obstacle à son utilisation. Les institutions financières ont insisté sur l'importance d'harmoniser les pratiques du Programme avec les pratiques courantes en matière de prêt aux petites entreprises, particulièrement en ce qui a trait aux frais, aux exigences relatives aux preuves d'achat, aux taux d'intérêt et aux services électroniques et en ligne. Les représentants des emprunteurs ont souligné l'importance de mieux informer les PME et d'éliminer les irritants, qui peuvent faire obstacle à l'accès au financement.

Le gouvernement du Canada convient que des changements de ce type permettraient de renforcer et de moderniser le Programme FPEC, et d'assurer ainsi son succès à long terme. Le gouvernement est cependant toujours déterminé à préserver les atouts de base, la fiabilité et les paramètres du Programme sur lesquels comptent aujourd'hui les PME, tout particulièrement les entreprises en démarrage, les jeunes entreprises et celles des secteurs de la restauration et du détail. Tout changement visant l'augmentation de la participation au Programme devra préserver l'équilibre entre les différents objectifs, y compris l'atténuation des risques pour les fonds publics.

Les représentants d'Industrie Canada s'efforceront d'autre part de consolider les liens avec les parties intéressées. Ils chercheront à cette fin des façons de mieux faire connaître le Programme aux emprunteurs.

5.4 Administration du Programme

Diverses mesures, réglementaires ou autres, ont été prises depuis l'examen détaillé du Programme FPFC réalisé en 2005 dans le but de simplifier la prestation, d'améliorer la communication avec les prêteurs et de réduire le fardeau administratif.

Parmi les dispositions non réglementaires ayant été prises, citons l'adoption d'une approche plus proactive de la communication avec les institutions financières (rencontres régulières visant à examiner les motifs de préoccupation, à améliorer les processus et à discuter des tendances et des analyses du portefeuille). La communication a aussi été favorisée par l'accroissement de la qualité et de l'ampleur des renseignements normalisés transmis chaque trimestre, le rétablissement de la publication d'un bulletin trimestriel, l'application de normes de service et la tenue de discussions plus poussées avec les prêteurs avant de prendre une décision sur les demandes d'indemnisation.

Le rapport d'examen détaillé de 2005 précisait que le Programme FPFC devait exploiter davantage les technologies de l'information. Depuis, Industrie Canada cherche activement à intégrer le transfert électronique de données et de fonds à ses processus administratifs. Il s'agit principalement de donner les moyens aux institutions financières de recevoir les inscriptions en ligne et de transférer électroniquement les droits d'inscription. Le traitement électronique des demandes d'indemnisation ne fait pour l'instant pas partie des objectifs visés, en raison de la complexité du processus et du nombre peu élevé de transactions. Suivant l'approbation, le soutien et l'engagement des institutions financières, les inscriptions et les transferts de fonds électroniques pourraient devenir une réalité en 2010. Le projet devrait améliorer l'efficacité et la prestation des services et réduire le fardeau administratif et les processus manuels associés au Programme FPFC.

Des modifications apportées au *Règlement sur le financement des petites entreprises du Canada* sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2009. Elles visent d'abord la réduction du fardeau administratif et la simplification des processus, dans le but d'harmoniser davantage le Programme avec les pratiques courantes en matière de prêt. Les modifications permettent, par exemple, aux prêteurs d'imposer leurs propres pénalités pour embourgeoisement anticipé, alors qu'ils devaient auparavant appliquer des pénalités complexes prescrites par règlement. Elles donnent aussi à Industrie Canada plus de latitude pour collaborer avec les prêteurs à la correction des erreurs d'évaluation qui, jusqu'à présent, entraînaient le rejet des demandes d'indemnisation. Les modifications apportées répondent à l'engagement du gouvernement du Canada de réduire le fardeau administratif et les obstacles à la croissance des entreprises.

Ces modifications n'ont pas eu d'incidence sur les paramètres fondamentaux du Programme. Bien que ces mesures aient permis d'améliorer l'administration du Programme, les principaux obstacles à son utilisation cités par les prêteurs sont toujours le manque de rentabilité et le fardeau administratif. Selon eux, certaines exigences du Programme, comme la collecte et la conservation des factures relatives aux prêts et l'interdiction d'imposer des frais de gestion, ne correspondent pas aux pratiques courantes en matière de prêt, qui sont de plus en plus automatisées pour faire face à la concurrence. Les prêteurs se disent aussi exaspérés par le redressement et le rejet de nombreuses demandes d'indemnisation occasionnés par des erreurs.

Le fardeau administratif devra être réduit par la modernisation des processus du Programme FPFC – en tenant compte de l'obligation de rendre compte au Parlement ainsi que des besoins des prêteurs et des emprunteurs – afin d'assurer la pérennité du Programme en tant que source de financement abordable pour les PME.

secteur bénéficiaire²⁰, les paramètres du Programme sont restés les mêmes. La responsabilité éventuelle de l'État envers les prêteurs du Programme FPBC a été limitée selon une formule de portion décroissante basée sur la valeur des prêts que chaque prêteur enregistre dans le cadre du Programme. On a par ailleurs renforcé les mesures relatives à la diligence raisonnable et au respect des règles administratives du Programme FPBC afin de réduire les risques et les coûts pour le portefeuille.

Effet d'accroissement

Le Programme FPBC a atteint un niveau élevé d'effet d'accroissement avec ces paramètres. Un modèle d'évaluation du crédit²¹ élaboré en 2003 a été appliqué aux données d'enquête de 2007-2008 pour déterminer le plus récent effet d'accroissement. En 2003, l'effet d'accroissement était estimé à 75 p. 100, mais les risques associés à certaines caractéristiques importantes du modèle ont depuis augmenté. La taille des entreprises ayant reçu un prêt du Programme FPBC, définie en fonction du nombre d'employés, ainsi que la capacité de ces entreprises à rembourser les prêts, mesurée en recettes par dollar prêt, ont toutes deux diminué. La productivité, soit la valeur des ventes par employé, a aussi légèrement diminué, et la proportion de jeunes propriétaires principaux ayant recours au Programme FPBC a augmenté, passant de 14 p. 100 en 2001 à 17 p. 100 en 2007. Tous ces facteurs ont accentué le risque associé au portefeuille.

La durée maximale des prêts consentis est souvent longue, ce qui permet aux emprunteurs d'étaler le remboursement et, par conséquent, de réduire la pression sur leur flux de trésorerie. La valeur des biens exigés en garantie est souvent la même que dans le cas de prêts accordés en dehors du Programme FPBC, mais les taux d'intérêt sont généralement un peu plus élevés en raison des risques courus par l'emprunteur. Si le Programme n'avait pas existé, on estime que de 80 à 85 p. 100 des prêts enregistrés n'auraient pas été accordés, ou l'auraient été à une valeur moindre ou à des conditions moins favorables.

Recouvrement des coûts

Depuis son entrée en vigueur, le Programme FPBC n'a pas été en mesure de recouvrer entièrement ses coûts. Les coûts étant directement proportionnels aux risques inhérents au portefeuille de prêts du Programme, il n'est pas surprenant que la conjonction d'une hausse généralisée du risque associé au portefeuille et d'un ralentissement économiquement ait eu pour conséquence une diminution du recouvrement des coûts.

En fait, les prévisions élaborées par Industrie Canada à ce sujet semblent indiquer que les prêts accordés de 2004 à 2009 pourraient entraîner une perte de 150,4 millions de dollars en valeur actualisée nette (VAN). Ces prévisions visent à déterminer la valeur des demandes d'indemnisation en examinant les pertes sur prêts sur une période de 10 ans suivant l'année où les prêts sont octroyés, déduction faite des recettes provenant des droits d'inscription et des frais d'administration payés par les prêteurs et les emprunteurs à l'État. Par rapport aux cinq années précédentes, la proportion des coûts récupérés par le Programme FPBC a diminué. Dans le cas des prêts accordés de 1999 à 2004, les prévisions indiquent que les coûts (VAN) décollant du prêt de 5,36 milliards de dollars totaliseront 94 millions, soit un coût net pour le gouvernement de 1,8 p. 100 (pourcentage de la somme totale prêtée). Au cours des cinq dernières années (2004-2009), on prévoit que les coûts (VAN) du prêt de 5,1 milliards seront de 150 millions, soit un coût net de 3 p. 100 (pourcentage de la somme totale prêtée). Une comparaison plus détaillée du recouvrement des coûts pendant les deux premiers cycles du Programme se trouve à l'annexe D.

²⁰ Un projet pilote de location-acquisition a été réalisé, mais il dépasse la portée de cet examen. La consultation du secteur ce secteur. Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

Le Programme a grandement stimulé la création et le maintien d'emplois. En analysant l'évolution de la croissance de l'emploi au sein des entreprises du Programme FPFC et des PME comparables, on se rend compte que celles du Programme FPFC ont pu retenir 18 600 employés de plus par année, en moyenne. De plus, on a constaté que, chaque année, les dépenses des emprunteurs du Programme FPFC pour l'acquisition d'actifs ont créé en moyenne 4 800 emplois supplémentaires du côté de leurs fournisseurs¹⁷. On ne connaît pas l'incidence sur la disparition d'emplois.

Une étude d'incidence économique, menée par Statistique Canada, a comparé les emprunteurs du Programme FPFC à des entreprises similaires qui n'étaient pas des clients du Programme. Cette étude fait état des avantages du Programme tant pour les utilisateurs que pour l'économie canadienne. Elle montre que dans les industries, les régions et les entreprises de diverses tailles, les emprunteurs du Programme FPFC affichent une croissance de l'emploi plus élevée que les autres entreprises.

De plus, les emprunteurs du Programme FPFC affichent d'autres résultats positifs :

- une croissance du chiffre d'affaires plus forte que celle des autres entreprises (de 11 à 24 p. 100 supérieure chaque année pendant la période de quatre ans étudiée);
- une croissance de l'emploi plus forte que celle des autres entreprises (de 5 à 9 p. 100 supérieure);
- une croissance d'investissement plus forte que celle des autres entreprises (de 14,5 à 68 p. 100 par année, plutôt que de 15 à 59,1 p. 100);
- une croissance plus forte que celle des autres entreprises du chiffre d'affaires moyen (35,8 p. 100 contre 33 p. 100) et total (28,5 p. 100 contre 15,9 p. 100);
- un taux de survie légèrement supérieur à celui des autres entreprises (de 70,9 à 93,5 p. 100 par année, plutôt que de 69,7 à 91,7 p. 100)¹⁸.

Une description détaillée des activités des cinq premières années du Programme FPFC, comportant des schémas et des graphiques, se trouve à l'annexe C.

5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts

Les principaux défis du Programme FPFC sont toujours, d'une part, d'aider les petites – et souvent jeunes – entreprises à obtenir du financement lorsque, selon toute vraisemblance, elles ne pourraient pas en obtenir autrement et, d'autre part, de recouvrer les coûts.

Dans un rapport publié en 1997 sur le Programme de prêts aux petites entreprises, le vérificateur général du Canada soulignait que le double objectif d'accroître la disponibilité des prêts à taux raisonnable et de recouvrer les coûts exigeait une analyse attentive. Il suggérait, entre autres, d'évaluer rigoureusement dans quelle mesure ces deux objectifs pouvaient être réalisés simultanément, et émettait des doutes quant à la capacité du Programme à recouvrer entièrement ses coûts sans que des changements soient apportés aux paramètres¹⁹.

Le rapport du vérificateur général a alimenté les délibérations du Parlement sur l'élaboration de la LFPEC. Bien qu'on ait autorisé le projet pilote de location-acquisition ainsi que l'élargissement du Programme au

¹⁷ KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

¹⁸ Statistique Canada. *Étude longitudinale des retombées économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPFC)*, 2008.

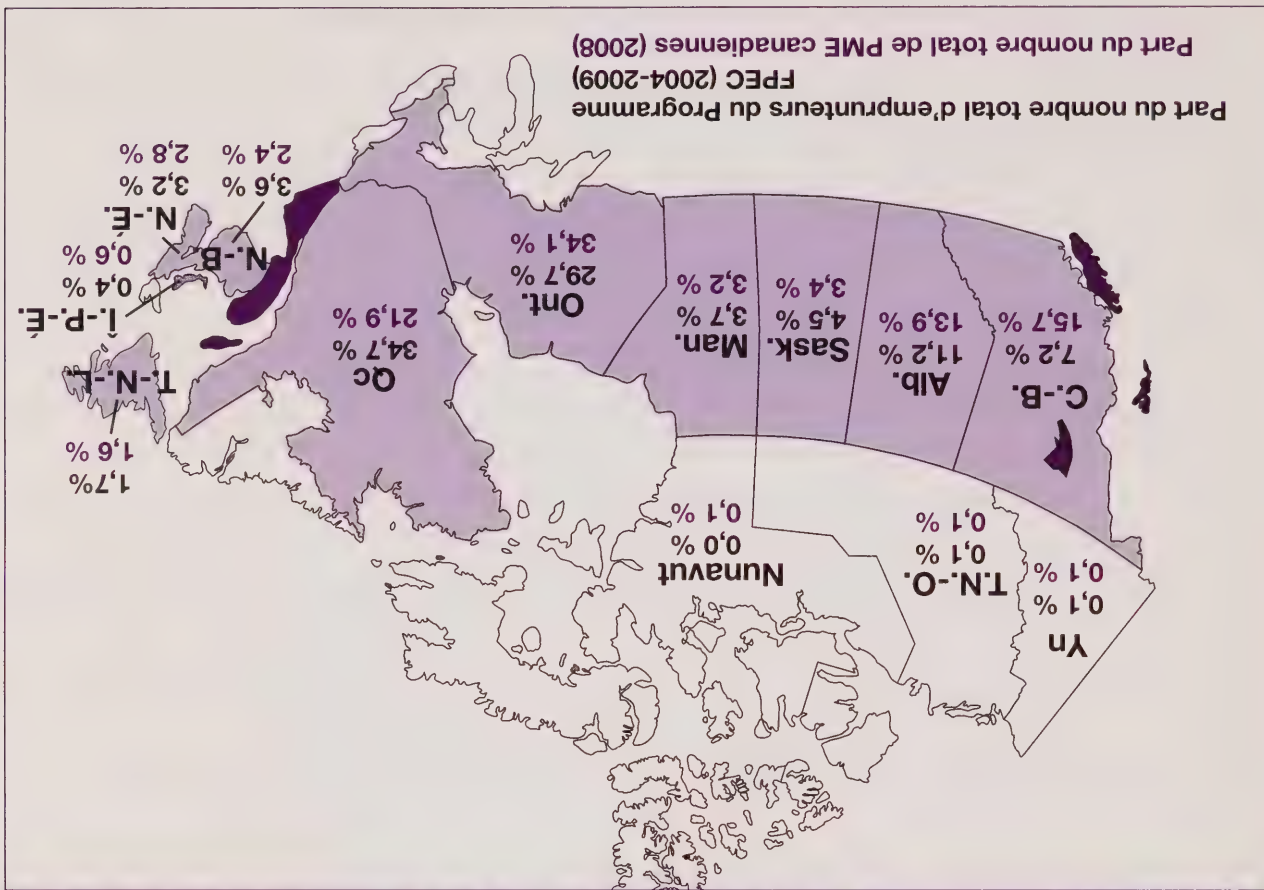
¹⁹ Dans son rapport *Le Point de 2002*, la vérificatrice générale du Canada a de nouveau dit douter de la capacité du Programme à recouvrer entièrement ses coûts. Elle jugeait impératif qu'Industrie Canada élabore un meilleur modèle de prévision du rendement financier du Programme FPFC.

Les entreprises qui existent depuis moins d'un an représentent 54 p. 100 du nombre de prêts soutenus par le Programme FPFC de 2004 à 2009 et 60 p. 100 de leur valeur, comparativement à 50 p. 100 et à 57 p. 100 respectivement durant les cinq années précédentes. Étant donné les grandes difficultés (mentionnées à la section 3) éprouvées par les entreprises en démarrage qui ont besoin de fonds (elles n'ont ni les garanties ni l'expérience qui les rendraient solvables), ce résultat montre la valeur de l'effet d'accroissement produit par le Programme FPFC.

Le Programme a facilité le financement des petites entreprises dans l'ensemble des provinces et des territoires. La figure 3 compare la population des emprunteurs du Programme FPFC (2004-2009) à la population générale des PME (en 2008). Elle montre que dans certaines régions, la part des emprunteurs est assez proche de la part des PME situées dans cette région (par exemple, au Manitoba, en Saskatchewan et au Nunavut). Ailleurs, la part des emprunteurs dépasse la part des PME dans la région, et vice-versa (par exemple, au Québec et en Nouvelle-Écosse).

Le Programme FPFC est axé sur la demande et ne cible pas une région ni un secteur en particulier. Par conséquent, ces écarts régionaux reflètent les choix faits par les prêteurs et les emprunteurs.

Figure 3 : Répartition des emprunteurs du FPFC (2004-2009) et des PME canadiennes (2008) par région



Les prêts du Programme FPFC ont aidé à financer l'achat d'équipement (52 p. 100 de la valeur totale du crédit sur cinq ans), la rénovation de biens immobiliers (19 p. 100) et les améliorations locales (29 p. 100).

5. Examen du rendement

5.1 Approche

Industrie Canada a fait et a commandé des recherches et des analyses internes afin de guider l'examen du Programme FPFC. On peut les regrouper dans les catégories suivantes :

- **Évaluation du programme** : Une évaluation indépendante du Programme, sous la direction d'un comité réunissant des représentants des secteurs public et privé, a été réalisée selon le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) que le Conseil du Trésor recommande d'utiliser pour évaluer les grands programmes ainsi que les politiques et les initiatives d'importance. Le CGRR détermine les principaux points à évaluer, notamment le bien-fondé et l'efficacité du programme, son effet d'accroissement, son recouvrement des coûts ainsi que son incidence économique.
- **Incidences et avantages économiques** : Des études ont été menées sur l'effet d'accroissement du Programme, l'incidence économique longitudinale et la rentabilité.
- **Recouvrement des coûts** : On a comparé l'emprunt, les défauts de paiement et les demandes d'indemnisation relatifs au Programme de prêts aux petites entreprises et au Programme FPFC. Les prévisions de recouvrement des coûts ont été élaborées d'après divers modèles statistiques, puis mises à jour régulièrement. On a aussi effectué une analyse des risques et des revenus selon l'évolution des caractéristiques du portefeuille.
- **Discussions avec les parties intéressées et sondages** : Des rencontres ont été organisées avec les représentants d'institutions financières pour discuter du Programme et de son amélioration. Un sondage sur la connaissance du Programme et la satisfaction à son égard a été mené auprès des emprunteurs. Enfin, dans le cadre de l'évaluation, des prêteurs et des emprunteurs ont été interrogés sur leur expérience des prêts encadrés par le Programme FPFC.

L'annexe A dresse la liste des rapports auxquels cette recherche fait référence; ils sont tous affichés sur le site Web Recherches et études du Programme de financement des petites entreprises du Canada, à l'adresse www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-fppec.nsf/trs/h_la00041.html.

5.2 Activités du Programme

De 2004 à 2009, le Programme FPFC a facilité l'octroi de prêts totalisant quelque 5,1 milliards de dollars à environ 48 000 petites entreprises. La valeur moyenne des prêts accordés était de 105 700 \$. La valeur annuelle des prêts a baissé de 13 p. 100 pendant cette période, passant de 1,04 milliard de dollars en 2004-2005 à un peu plus de 900 millions en 2008-2009. Toutes proportions gardées, le nombre de prêts a chuté d'avantage, soit de 11 100 à 7 800, une diminution de 29 p. 100. Par conséquent, la valeur annuelle moyenne des prêts a augmenté, passant de 93 500 \$ en 2004-2005 à 116 800 \$ en 2008-2009¹⁵. Parmi les raisons qui expliquent la réduction du volume des prêts, on compte la baisse de la demande de financement par emprunt durant les cinq dernières années¹⁶, l'utilisation accrue par les petites entreprises des marges de crédit commerciales flexibles et des cartes de crédit, une hausse de l'importance relative des entreprises de services et des entreprises à forte intensité de recherche-développement qui utilisent des sources de financement autres que l'emprunt reposant sur l'actif et, enfin, le fardeau administratif imposé aux prêteurs et emprunteurs qui recourent au Programme.

¹⁵ La valeur moyenne des prêts était d'environ 93 500 \$ en 2004-2005. En tenant compte uniquement de l'inflation, la valeur moyenne des prêts serait d'environ 102 000 \$ en 2008-2009.

¹⁶ KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Pour faire face à la récession ayant débuté vers la fin de 2008, le gouvernement du Canada a annoncé *Le Plan d'action économique du Canada* dans le cadre du budget de 2009. Une des initiatives consistait à appuyer la croissance des petites entreprises grâce à la modification du Programme FPFC. Les changements suivants sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2009 :

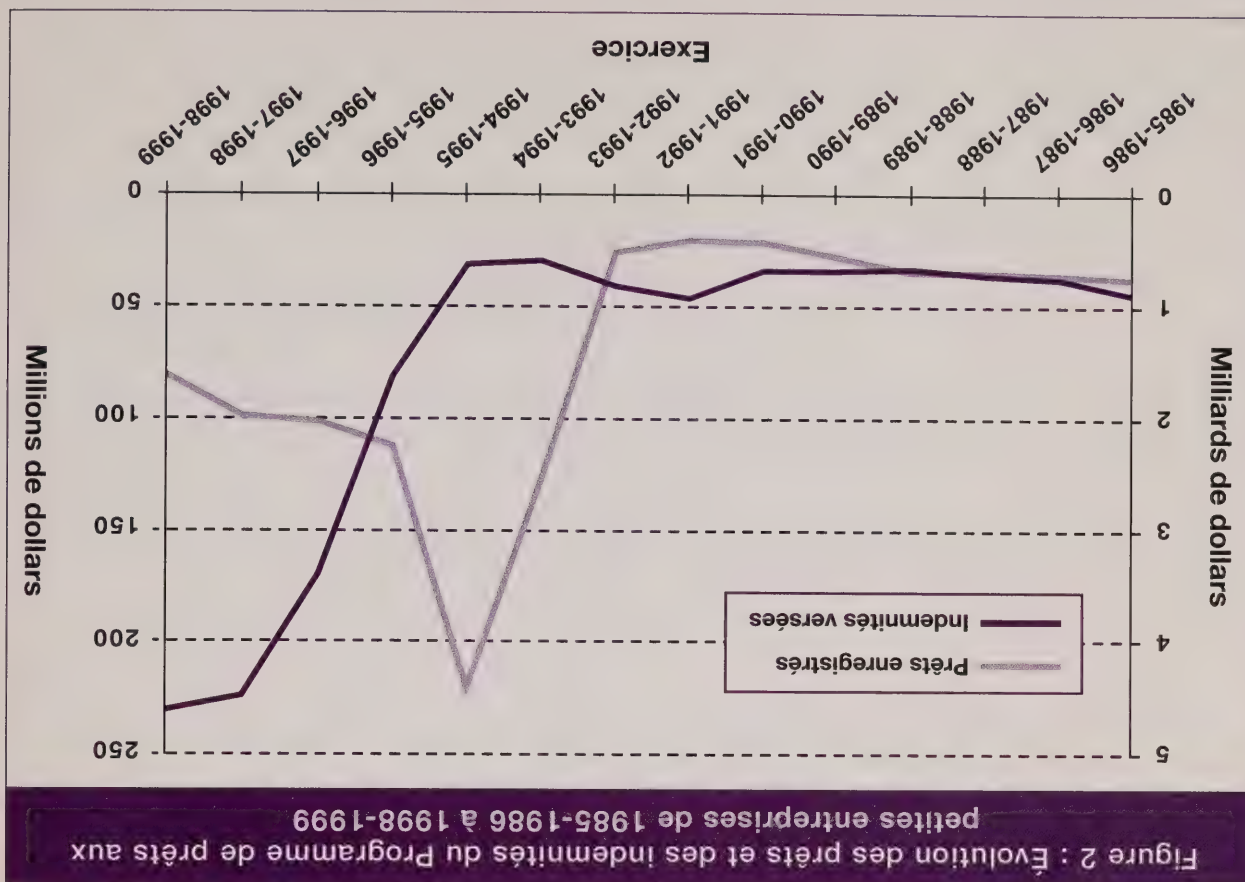
- la valeur admissible est passée de 250 000 \$ à 500 000 \$ (dont 350 000 \$ tout au plus peuvent servir à des fins autres que l'achat d'immuebles);
- les institutions financières ayant un portefeuille de plus de 500 000 \$ peuvent demander le remboursement de leurs pertes jusqu'à concurrence de 12 p. 100 de la valeur du portefeuille, plutôt que de 10 p. 100;
- un ensemble de modifications réglementaires ont été mises en œuvre pour alléger le fardeau administratif du Programme.

4.4 Modification du Programme FPFC annoncée dans le budget de 2009

En 2002, Industrie Canada a lancé un projet-pilote quinquennal pour déterminer et mettre à l'essai la viabilité et l'utilité du Programme FPFC pour les contrats de location-acquisition. Le taux de participation a été faible : quelque 1 500 contrats de location-acquisition d'une valeur totale de 136 millions de dollars ont été enregistrés en cinq ans. Cette participation représente moins de 7 p. 100 du volume prévu. En outre, une recherche a montré qu'en 2007, 17 p. 100 des PME ont sollicité du financement pour un contrat de location-acquisition et que 92 p. 100 d'entre elles ont vu leur demande approuvée. Cette recherche et les résultats du projet-pilote ont montré que le marché répond à la majorité des besoins des petites entreprises canadiennes relativement aux contrats de location-acquisition, sans que le gouvernement ait à intervenir. Par conséquent, le projet-pilote a pris fin le 31 mars 2007.

Projet-pilote de location-acquisition (du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2007)

Bien que ces modifications aient entraîné une diminution importante des prêts consentis dans le cadre du Programme, elles ont également contribué à établir un équilibre plus durable entre les coûts et les charges. L'indemnisation jusqu'à la fin de 1998-1999, lorsque la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* a été abrogée. La figure 2 illustre la relation entre les changements apportés au Programme et la croissance des demandes d'indemnisation pour perte, dont la valeur totale a grimpé à 230 millions de dollars en 1998-1999. L'espoir d'atteindre le recouvrement des coûts. Cette participation record a été suivie par une augmentation des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 ont alors été instaurés, et certains changements ont été annulés dans d'environ 500 millions de dollars par année, atteint un sommet, soit 4,4 milliards de dollars en 1994-1995. Des



Le Programme a changé au fil des ans selon les fluctuations du marché et l'évolution des besoins des petites entreprises. Par exemple, la valeur maximale des prêts, qui était d'abord de 25 000 \$, a atteint 100 000 \$ en 1980 puis 250 000 \$ en 1993 (niveau maintenu jusqu'à la fin de la période d'examen, le 31 mars 2009). Le 1^{er} avril 2009, la valeur maximale a été portée à 500 000 \$ (dont 350 000 \$ tout au plus peuvent être utilisés pour des améliorations locatives et l'achat d'équipement). Les frais et les droits exigés des emprunteurs et des institutions prêteuses ont également varié avec le temps.

En réponse à la récession du début des années 1990, les paramètres du Programme ont été considérablement élargis. Par exemple, la part du partage des pertes du gouvernement est passée de 85 à 90 p. 100, ce qui a produit une croissance importante des activités de 1993-1994 à 1994-1995. La valeur des prêts, habituellement

Le Programme, un partenariat public-privé novateur, a favorisé l'établissement et la croissance d'un demi-million d'entreprises canadiennes, qui ont reçu au total un financement de quelque 35 milliards de dollars du secteur privé. Les petites entreprises qui souhaitent obtenir un prêt dans le cadre du Programme doivent en faire la demande directement à une institution financière approuvée ou désignée, comme une banque à charte, une société de fiducie, une caisse populaire ou une coopérative de crédit. Les institutions prêteuses évaluent la solvabilité des requérants avec le même soin qu'elles appliquent à toute autre demande de prêt.

Si l'institution accepte de consentir un prêt, le prêteur peut choisir d'enregistrer le prêt auprès d'Industrie Canada, qui doit accepter l'enregistrement du prêteur, à condition que celui-ci respecte les exigences d'admissibilité prescrites par la Loi. Lorsqu'un prêt enregistré est en défaut de paiement, et qu'une demande d'indemnisation pour perte sur prêt est faite, le gouvernement éponge une partie de la perte (85 p. 100, à l'heure actuelle, après les montants recouverts à même les sûretés).

4. Aperçu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

La Loi sur le financement des petites entreprises du Canada, qui remplace la Loi sur les prêts aux petites entreprises de 1961, vise « à accroître la disponibilité du financement, de l'agrandissement, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises ». Elle a reçu la sanction royale le 10 décembre 1998 et a été appliquée aux prêts effectués après le 31 mars 1999.

Dans le cadre du Programme FPBC, Industrie Canada et des prêteurs commerciaux partagent le risque de consentir des prêts à terme aux petites entreprises pour qu'elles acquièrent des immeubles et de l'équipement et qu'elles apportent des améliorations locatives. Le ministre prend en charge 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts enregistrés qui sont en souffrance. En partageant les risques, le gouvernement du Canada et les prêteurs du secteur privé peuvent accroître les sommes accordées aux petites entreprises.

4.1 Objectifs du Programme

Un des principaux objectifs de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada est d'augmenter le financement accessible aux petites entreprises. Cet objectif, qui consiste à accorder un financement qui, autrement, aurait été inaccessible, ou disponible à des conditions moins favorables (taux d'intérêt plus élevé, biens de plus grande valeur offerts en garantie, etc.) est couramment appelé « effet d'accroissement ».

L'autre objectif principal du Programme est le « recouvrement des coûts »¹³, c'est-à-dire que les recettes (frais et droits sur les prêts) doivent contrebalancer les indemnités versées sur ces prêts pendant toute leur durée (maximum de 10 ans).

Il est important de retenir que les objectifs du Programme sont essentiellement contradictoires, puisqu'un recouvrement total des coûts entraînerait une importante diminution de l'effet d'accroissement, et vice-versa. Le défi consiste à faire en sorte que le Programme porte l'effet d'accroissement à un niveau relativement élevé tout en conservant un niveau acceptable de recouvrement des coûts. L'examen détaillé du Programme effectué en 2005 concluait qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la totalité des coûts soit recouvrée, une constatation sur laquelle s'est penché le Parlement à l'époque.

4.2 Paramètres du Programme

Il convient de faire remarquer que seules les entreprises¹⁴ ayant un chiffre d'affaires de 5 millions de dollars ou moins sont admissibles au Programme. L'annexe B dresse la liste des autres paramètres du Programme FPBC.

Les paramètres sont liés, c'est-à-dire que la modification de l'un peut avoir un effet sur les autres. De plus, la modification des paramètres peut influencer sur l'effet d'accroissement et sur le recouvrement des coûts, les deux objectifs du Programme.

4.3 Historique du Programme

Le Canada compte une cinquantaine d'années d'expérience dans l'aide au financement des petites entreprises grâce au Programme FPBC et à son prédécesseur, le Programme de prêts aux petites entreprises.

¹³ Le recouvrement des coûts ne comprend pas les coûts de fonctionnement déboursés par Industrie Canada pour l'administration du Programme (environ 3 millions de dollars par année).

¹⁴ Les entreprises agricoles et les entreprises à vocation principalement caritative ou religieuse sont exclues du Programme.

¹¹ Industrie Canada, *L'accès des petites entreprises au financement : s'adapter à l'évolution des besoins*, publication préparée parallèlement à l'examen parlementaire de 1998 de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

¹² KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

Cette aide comprend les programmes de prêt offerts par certains organismes de développement régional, les sociétés d'aide au développement des collectivités financées par le fédéral et d'autres organismes de développement économique local, ainsi que la Banque de développement du Canada (BDC). La Loi sur la Banque de développement du Canada énonce que la BDC est un prêteur complètement autonome, et que ses « prêts, investissements et garanties doivent servir à compléter les services offerts par les institutions financières commerciales ». La BDC travaille en partenariat avec d'autres institutions financières pour diversifier les emprunts : son financement est souple à long terme complète celui à court terme offert par d'autres sources. La BDC verse directement des fonds aux PME canadiennes selon des principes commerciaux, à un taux correspondant au degré de risque plus élevé qu'elle assume.

La Loi sur le financement des petites entreprises du Canada a été rédigée suivant l'hypothèse que de nombreuses petites entreprises canadiennes ne peuvent combler leurs besoins financiers par des emprunts traditionnels au secteur privé; elle présume également que des motifs relevant de la politique stratégique justifient que le gouvernement contribue à combler ces lacunes. Le Programme FPFC est unique, car il est offert aux petites entreprises dans plus de 14 000 points de service exploités par les institutions financières du secteur privé partout au pays. Au moment de la promulgation de la Loi, on estimait qu'elle répondait très bien aux besoins des petites entreprises et qu'elle était, dans l'ensemble, un mécanisme simple et efficace pour aider les petites entreprises nouvelles ou établies à obtenir du financement par emprunt¹¹. On a depuis confirmé qu'il n'existait aucune solution de rechange fédérale intéressante au Programme FPFC, et qu'il y avait un chevauchement minime entre le Programme et les autres initiatives fédérales destinées à aider les petites entreprises à obtenir des fonds¹².

- ⁸ Statistique Canada, *Enquête auprès des fournisseurs de services de financement aux entreprises, 2007*.
⁹ Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises, 2007*.
¹⁰ Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Le secteur bancaire : des affaires qui comptent, 2007*.

Comme les gouvernements de bien d'autres pays, y compris tous les grands partenaires commerciaux du Canada, le gouvernement du Canada reconnaît depuis longtemps l'importance des petites entreprises pour la croissance et le bien-être économiques. Il reconnaît aussi que l'accès au financement est essentiel aux petites entreprises, particulièrement durant leurs premières années d'existence. C'est pourquoi il a cherché à aider les petites entreprises et les entrepreneurs par divers programmes de financement.

3.3 Rôle du gouvernement

Il peut s'avérer difficile d'obtenir un prêt, même modeste, pour une petite entreprise. L'évaluation du crédit mise à part, certains prêts de faible valeur ne justifient tout simplement pas les frais généraux encourus pour les accorder. En outre, un rapport tiré d'un sondage mené par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante réalisé en 2007 souligne que les relations entre les gestionnaires de prêts et leurs clients ont une grande incidence sur l'approbation des demandes de prêt : plus le taux de rotation des gestionnaires de comptes d'une institution financière est élevé, plus le taux de refus des prêts l'est aussi¹⁰.

La taille de l'entreprise est également un facteur déterminant dans le profil de financement d'une entreprise. Tant les petites entreprises en démarrage que les petites entreprises établies ont davantage recours au financement informel, dont des prêts de proches, que les autres entreprises. Plus une entreprise est grande et solidement établie, plus elle est susceptible d'obtenir des prêts commerciaux, des hypothèques, des marges de crédit et d'autres types de financement formel.

Un ralentissement économique mondial s'est amorcé au troisième trimestre de 2007, et la récession a frappé l'économie canadienne au quatrième trimestre de 2008. Au fur et à mesure que les conditions économiques se détérioraient, les institutions financières devenaient de plus en plus réticentes à prêter aux entreprises jugées à risque élevé. Certains types d'entreprises, dont bon nombre d'emprunteurs du Programme FPFC, représentaient un plus grand risque pour les prêteurs et les investisseurs que d'autres entreprises. Mentionnons les entreprises en démarrage, qui n'ont presque pas d'antécédents de crédit, et les entreprises qui ont peu de biens à offrir en garantie. De plus, les entreprises qui se lancent dans l'élaboration de nouveaux produits et services peuvent rencontrer des prêteurs ou des investisseurs qui connaissent peu leur secteur et qui voient donc dans l'entreprise des risques élevés. Ces facteurs et d'autres encore permettent de mieux comprendre pourquoi 51 p. 100 des petites entreprises utilisent des prêts commerciaux ou personnels pour se lancer en affaires, alors que 64 p. 100 des entreprises déjà établies ont recours à ce type de financement⁸.

3.2 Contexte actuel et difficultés de financement

Les institutions financières s'efforcent d'améliorer leurs services aux petites entreprises. Bon nombre d'entre elles ont mis au point des produits spécialement adaptés aux besoins de financement des petites entreprises (par exemple, les cartes de crédit commercial). Elles ont également pris des mesures pour accélérer l'approbation des demandes de crédit grâce aux technologies de l'information. De nouvelles méthodes d'évaluation du crédit des emprunteurs permettent aux prêteurs institutionnels de réduire le coût de traitement des prêts à volume élevé et de faible valeur, ce qui augmente le nombre de petites entreprises à qui ils peuvent accorder du crédit de façon rentable.

petites entreprises se sont adressées à elles pour leur plus récente demande de financement en 2007. Les sociétés de fiduciaire, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les autres institutions jouent un rôle moindre, mais important⁹.

3. Défis en matière de financement des petites entreprises

3.1 Petites entreprises et marchés financiers

La majorité des entreprises canadiennes sont des PME. Ce sont elles qui alimentent la création d'emplois, la productivité et la croissance économique. En 2008, on comptait quelque 1,1 million d'établissements employeurs⁶ au Canada, dont 98 p. 100 ayant moins de 100 employés, 75 p. 100 moins de 10 employés et 55 p. 100 de 1 à 4 employés.

En 2008, les petites entreprises comptaient plus de 5,2 millions de salariés, soit environ 48 p. 100 de la main-d'œuvre du secteur privé. Ces entreprises étaient à l'origine de la création de plus de 100 000 emplois, soit 40 p. 100 de tous les emplois créés au Canada. De plus, 37 p. 100 des nouveaux emplois du secteur privé créés depuis 10 ans l'ont été par les petites entreprises.

De 2002 à 2007, plus de 130 000 entreprises, en moyenne, se sont lancées chaque année sur le marché. Pour s'établir et croître, ces entreprises ont besoin de capital. Leur capital de départ est constitué d'épargne personnelles et d'investissements faits par les proches; il peut ensuite inclure des prêts, des marges de crédit, des bénéfices non répartis et d'autres sources de financement. La figure 1 montre les types d'instruments financiers utilisés par les PME en 2007 pour emprunter un total de 50 milliards de dollars⁷.

Figure 1 : Types d'instruments financiers utilisés par les PME en 2007



La majorité des petites entreprises se financent au moyen de transactions sur les marchés sans aucune intervention gouvernementale. La plupart d'entre elles ont recours au financement par emprunt tôt dans le processus de développement. Ce sont les banques qui sont le plus souvent sollicitées, puis 68 p. 100 des

⁶ Un établissement employeur est une entreprise qui compte au moins un salarié.

⁷ Statistique Canada, *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2007.

Recouvrement des coûts

- Au 31 mars 2009, le coût net, pour le gouvernement, des prêts du Programme FPFC accordés durant la période de rapport est évalué à 150,4 millions de dollars, en fonction d'une valeur actualisée nette durant la durée maximale des prêts, soit 10 ans. Cette estimation a été calculée à partir des recettes nettes prévues en provenance des frais et droits versés à l'État par les prêteurs et les emprunteurs, déduction faite des indemnités que devra verser l'État pour couvrir les pertes sur les prêts.
- Par rapport à la première période quinquennale du Programme FPFC, le coût net global pour le gouvernement (en pourcentage du total des prêts accordés) est passé de 2,6 à 3,9 p. 100.
- Bien que ce ne soit pas le cas si on ne considère que les seuls frais d'administration et droits d'inscription, le Programme est en mesure de recouvrer entièrement ses coûts lorsque l'impôt fédéral sur le revenu et la TPS versés par les emprunteurs du Programme FPFC sont pris en compte. Depuis 1999-2000, l'impôt fédéral sur le revenu payé sur l'accroissement des salaires versés par les entreprises du Programme atteint en moyenne 39 millions de dollars par exercice. Quant aux recettes tirées de la TPS, elles s'élèvent à 24 millions par exercice.
- Un rapport déposé par la vérificatrice générale du Canada en 2002, ainsi que les évaluations réalisées par des tiers en 2004 et en 2009, ont conclu qu'un recouvrement total des coûts ne pourrait se faire qu'en compromettant l'objectif de faciliter l'accès des petites entreprises à du financement qui, autrement, leur serait probablement inaccessibles.

Administration du Programme

- Tout en reconnaissant les bienfaits du Programme FPFC, les institutions financières ont régulièrement exprimé leur insatisfaction face aux pratiques administratives associées au Programme. Vu que les prêteurs continuent de simplifier (par un usage accru de l'évaluation du crédit) et d'automatiser les pratiques de prêt, celles utilisées par l'administration fédérale pour gérer le Programme FPFC sont de plus en plus dépassées.
- Un certain nombre de mesures réglementaires et autres ont été mises en œuvre depuis le Rapport d'examen détaillé du Programme FPFC publié en 2004, dans le but de simplifier la prestation, d'améliorer la communication avec les prêteurs et de réduire le fardeau administratif. Ces améliorations ont été apportées sans modifier les paramètres fondamentaux du Programme. Bien que ces mesures aient permis d'améliorer l'administration du Programme, les principaux obstacles à son utilisation cités par les prêteurs sont toujours le manque de rentabilité et le fardeau administratif.
- Le fardeau administratif devra être réduit par la modernisation des processus du Programme FPFC – en tenant compte de l'obligation de rendre compte au Parlement ainsi que des besoins des prêteurs et des emprunteurs – afin d'assurer la pérennité du Programme en tant que source de financement abordable pour les PME.

Il ne fait aucun doute que les PME continueront de jouer un rôle essentiel dans la croissance économique du Canada, ni qu'elles se buteront encore à des difficultés de financement. Cet examen confirme l'importance et l'efficacité du Programme FPFC à ce chapitre. Il se conclut par l'engagement du gouvernement de consolider les liens avec les parties intéressées et de répondre à leurs préoccupations en modernisant le Programme pour assurer son succès à long terme.

Activités et avantages du Programme

- Pendant la période couverte par l'examen, le Programme FPFC a enregistré environ 48 000 prêts, dont la valeur totale s'élevait à quelque 5,1 milliards de dollars.
- Le volume, qui était de 11 143 prêts d'une valeur totale de 1,04 milliard de dollars en 2004-2005, a chuté à environ 7 850 prêts d'une valeur totale de 900 millions en 2008-2009.
- L'effet d'accroissement des prêts consentis dans le cadre du Programme FPFC est très élevé :
 - environ 54 p. 100 des prêts du Programme FPFC ont été accordés à des entreprises nouvelles ou en démarrage;
 - de 80 à 85 p. 100 des prêts ont profité d'un effet d'accroissement³, c'est-à-dire que, sans le Programme, soit ils n'auraient pas été accordés soit ils l'auraient été, mais à une valeur moindre que celle demandée par l'emprunteur ou à des conditions moins favorables.
- En analysant l'évolution de la croissance d'emploi des entreprises du Programme FPFC et des PME comparables, on se rend compte que dans les 5 années suivant l'approbation d'un prêt, les entreprises utilisant le Programme ont pu retenir 18 600 employés de plus, en moyenne.
- L'étude longitudinale de l'incidence économique du Programme FPFC publiée en 2008 a permis de constater les grands avantages économiques du Programme, notamment les retombées suivantes :
 - les emprunteurs du Programme FPFC affichaient une croissance de leur chiffre d'affaires plus forte que celle des autres entreprises (de 11 à 24 p. 100 supérieure chaque année pendant la période de quatre ans étudiée);
 - une croissance de l'emploi plus forte que celle des autres entreprises (de 5 à 9 p. 100 supérieure);
 - une croissance de l'investissement plus forte que celle des autres entreprises (de 14,5 à 68 p. 100 par année, plutôt que de 15 à 59,1 p. 100);
 - une croissance plus forte du chiffre d'affaires moyen et total comparativement aux autres entreprises de même gabarit (35,8 p. 100 contre 33 p. 100 et 28,5 p. 100 contre 15,9 p. 100, respectivement);
 - un taux de survie légèrement supérieur à celui des autres entreprises (de 70,9 à 93,5 p. 100 par année, plutôt que de 69,7 à 91,7 p. 100).
- L'analyse des coûts et des avantages du Programme FPFC montre des avantages significatifs pour la société canadienne. Pour la période de neuf ans allant de 1999-2000 à 2007-2008, le coût total du Programme a été évalué à 728,5 millions de dollars, tandis que les retombées totales s'élevaient à 5 598,2 millions, soit un résultat net de 4 869,7 millions⁴.
- Ces retombées ont été réalisées partout au Canada. Pendant la période étudiée, la valeur des prêts consentis dans le cadre du Programme FPFC à des emprunteurs résidant en région rurale atteignait 17,2 p. 100.

³ Canada Works Limited, *Programme de financement des petites entreprises du Canada : analyse actualisée de l'effet d'accroissement*, 2009.

⁴ KPMG, *Étude des coûts et des avantages économiques du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

2. Sommaire

Les petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent quelque 98 p. 100 des entreprises canadiennes, sont un puissant moteur de la croissance économique et de la productivité nationale. Pour réaliser leur plein potentiel, les PME ont besoin d'un environnement favorable à leur croissance et à leur succès. Et pour réussir sur le marché, elles doivent disposer de moyens de financement adéquats et suffisants.

En 1999, la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) a remplacé la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPE), qui aidait les PME à obtenir du financement depuis 1961. Le Programme de financement des petites entreprises du Canada (FPFC) vise à accroître la disponibilité du financement pour l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises. Dans le cadre du Programme FPFC, Industrie Canada et les prêteurs commerciaux partagent le risque de consentir des prêts à terme aux petites entreprises pour qu'elles acquièrent des immeubles et de l'équipement et qu'elles apportent des améliorations locales. Le ministre est responsable de 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts enregistrés en vertu du Programme qui sont en souffrance. En partageant les risques, le gouvernement du Canada et les prêteurs du secteur privé peuvent accroître le montant du financement offert aux petites entreprises. L'objectif de cet examen est de déterminer dans quelle mesure le Programme FPFC a aidé les petites entreprises à obtenir du financement au cours des cinq dernières années et, plus particulièrement, dans quelle mesure les deux objectifs poursuivis ont été atteints :

- (1) L'effet d'accroissement : augmentation du financement qui, autrement, aurait été inaccessible, ou offert à des conditions moins favorables;
- (2) Le recouvrement des coûts : la capacité des recettes du Programme (frais sur les prêts pendant toute leur durée) de contrebalancer le coût des demandes d'indemnisation.

De nombreuses études préliminaires ont été réalisées en prévision de l'examen, notamment une évaluation indépendante du Programme effectuée sous la direction d'un comité formé de représentants des secteurs public et privé, conformément au cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats du Programme¹. La liste des recherches réalisées préalablement à cet examen se trouve à l'annexe A. Les rapports sont disponibles sur le site Web **Recherches et études du Programme de financement des petites entreprises du Canada** à l'adresse www.ic.gc.ca/eic/site/csbfp-pfpcc.nsf/tr/h_la00041.html.

Voici les principales conclusions de ces recherches.

Bien-fondé du Programme

- Il est toujours aussi impérieux de faciliter l'accès des petites entreprises au financement par emprunt reposant sur l'actif, particulièrement celles en démarrage ou appartenant à des secteurs à risque plus élevé.
- Il n'y a aucune solution de rechange fédérale intéressante au Programme FPFC actuel.
- Les prêteurs estiment que le Programme FPFC a un rôle à jouer et qu'il permet à des entreprises d'obtenir du financement qu'elles se seraient autrement fait refuser.
- Les programmes qui offrent des sources abordables de financement aux PME, comme le Programme FPFC, jouent un rôle encore plus important pendant le récent ralentissement de l'économie mondiale.
- Le Programme FPFC est conforme aux priorités du Ministère et à celles de l'ensemble du gouvernement.

¹ Industrie Canada, *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, juillet 2009.

² KPMG, *Évaluation du Programme de financement des petites entreprises du Canada*, 2009.

I. Avant-propos

Comme le prévoit la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) de 1999, le Programme de financement des petites entreprises du Canada fonctionne suivant un cycle d'examen quinquennal. Ce rapport porte sur le deuxième cycle, qui couvre la période du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2009.

- Cet examen reprend en grande partie une évaluation approfondie, effectuée par un tiers, de ce programme régi par un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Il porte sur les éléments suivants :
- l'atteinte des objectifs du Programme;
 - le bien-fondé et la pertinence du Programme, à savoir s'il répond aux besoins des petites et moyennes entreprises en matière de financement;
 - l'amélioration du Programme, le cas échéant.

Table des matières

1.	Avant-propos	2
2.	Sommaire	3
3.	Défis en matière de financement des petites entreprises.....	6
	3.1 Petites entreprises et marchés financiers	6
	3.2 Contexte actuel et difficultés de financement.....	7
	3.3 Rôle du gouvernement.....	7
4.	Aperçu de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada.....	9
	4.1 Objectifs du Programme	9
	4.2 Paramètres du Programme	9
	4.3 Historique du Programme	9
	4.4 Modification du Programme FPFC annoncée dans le budget de 2009	11
5.	Examen du rendement.....	12
	5.1 Approche	12
	5.2 Activités du Programme.....	12
	5.3 Effet d'accroissement et recouvrement des coûts	14
	5.4 Administration du Programme.....	16
	Conclusions et orientations	17
	Orientations.....	17
	Annexe A	
	Recherches préalables à l'examen détaillé de la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	19
	Annexe B	
	Principaux paramètres du Programme de financement des petites entreprises du Canada	21
	Annexe C	
	Examen des activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada.....	22
	Annexe D	
	Le recouvrement des coûts selon la Loi sur le financement des petites entreprises du Canada.....	24

Cette publication examine les activités du Programme de financement des petites entreprises du Canada du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2009.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser à la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : 613-995-8552
Télécopieur : 613-947-7155

Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web www.ic.gc.ca/cic/site/icl.nsf/fr/h_04341.html.

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à droitdauteur.copyright@tpsgc.gc.ca.

N^o de catalogue In188-1/2009

ISBN 978-1-100-51236-5

60720



Rapport d'examen détaillé 2004-2009

Loi sur le financement des petites
entreprises du Canada

